Innovación en la gerencia pública

Gerencia y gestión pública para resultados en desarrollo

Vol. 1



INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA E INNOVACIÓN

ROBERTO CLAROS C.
BRAULIO VARGAS B.
ELIZABETH IZQUIERDO Q.
HUGO SAN MARTÍN E.
ROBERTO CLAROS A.

CARLOS DEL CASTILLO G. & JOSÉ VENTURA E. (Editores)



INSTITUTO DE
INVESTIGACIÓN
APLICADA E
INNOVACIÓN

Innovación en la gerencia pública

Gerencia y gestión pública para resultados en desarrollo

Vol. 1



INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA E INNOVACIÓN

ROBERTO CLAROS C.
BRAULIO VARGAS B.
ELIZABETH IZQUIERDO Q.
HUGO SAN MARTÍN E.
ROBERTO CLAROS A.

CARLOS DEL CASTILLO G. & JOSÉ VENTURA E. (Editores)

INNOVACIÓN EN LA GERENCIA PÚBLICA
GERENCIA Y GESTIÓN PÚBLICA PARA RESULTADOS EN DESARROLLO

Autores:

Roberto David Claros Cohaila
Braulio César Vargas Becerra
Elizabeth Izquierdo Quea
Hugo Tomás San Martín Escobar
Roberto Fernando Claros Abarca,

Editores:

Carlos Antonio Del Castillo Guardamino
José Epifanio Ventura Egoávil

Editado por:

A&R Instituto de Investigación Aplicada e Innovación
Av. Flora Tristán 617 – Piso 4
La Molina – Lima 12 – Perú
Tel. 51 1 348 7236
RUC: 20601201373
www.iiai.org.pe

Primera edición electrónica: agosto 2017
Diseño de la carátula: Golden Dragon Books
ISBN N° 978-612-47500-0-7
Libro electrónico disponible en: www.iiai.org.pe (Intranet)

Índice

Prólogo

Al leer el título de esta obra: *Gerencia y Gestión Pública para resultados en desarrollo*, uno encuentra dificultad en entenderla. Pero una vez que el lector se introduce en su contenido uno encuentra sentido al porqué del mismo.

Normalmente los académicos utilizan el término de gerencia en un sentido estrecho, para referirse a la administración de la empresa (pública o privada) enfocada principalmente al manejo de los aspectos internos y operacionales de la organización. En un sentido más amplio, la gerencia de la empresa (pública o privada) incluye también el manejo de los aspectos del entorno que afectan la organización y la búsqueda de coherencia en el manejo de los aspectos internos y externos.

Existen diferencias en la gerencia de la empresa pública y privada, pero estas diferencias se acrecientan cuando la gestión o el manejo está referido a organizaciones públicas no empresariales, encargadas de proveer servicios asistenciales, velar por el cumplimiento de normas o administrar fondos asignados por el Estado para realizar determinadas funciones y/o actividades. Generalmente, cuando uno tiene como eje de estudio la gestión de organizaciones públicas no empresariales, aparecen nuevas dimensiones de manejo que escapan el nivel de la empresa y que se refieren al carácter no empresarial de la organización, los distintos territorios en que las funciones y actividades se ejercen, las interrelaciones con las diversas organizaciones que forman parte del sector público (y tienen responsabilidad parcial en las tareas), las vinculaciones con el sector privado y la sociedad civil, y la coherencia, alineamiento e integración

que debe existir con las metas, estrategias y políticas que tiene el gobierno en la conducción estratégica de la nación.

Además, como los objetivos de la gestión pública buscan servir en última instancia al bien común y el desarrollo de la nación (en vez del bien particular o individual) la gestión pública requiere de un manejo que atienda los intereses comunes y las principales necesidades de la ciudadanía. Por ello, hay ingredientes adicionales que importan en la gestión pública: una es la participación de la ciudadanía, otra la transparencia y ética de las decisiones, y la otra los cambios en el entorno que moldean y transforman permanentemente la sociedad. Todos estos factores condicionan y hacen de la gestión pública una tarea mucho más compleja en general.

Una de las virtudes del presente libro, justamente se encuentra, cuando los autores introducen la integralidad de estos temas en lo que ellos denominan la "gestión pública para (obtener) resultados de desarrollo". No solamente introducen conceptos de administración que se han trasladado de la empresa privada para administrar más eficientemente a nivel micro las instituciones públicas, como por ejemplo: la identificación de prioridades y de los procesos más importantes detrás de la ejecución de funciones, o la ejecución de actividades basadas en resultados; sino también, relievan que el marco general de la gestión pública pasa por entender y alinear el planeamiento y la conducción estratégica del más alto nivel, a aquel de los otros niveles de gobierno, al desarrollo de capacidades organizacionales, a las tecnologías de información y comunicación, y a las aptitudes y competencias de los funcionarios para obtener resultados en los diversos procesos; teniendo en consideración una gestión orientada al desarrollo y búsqueda del bien de la mayoría de la población. Por eso de la denominación de este libro: "Gerencia y Gestión Pública para (obtener) resultados en Desarrollo".

La elaboración de este libro ha sido un esfuerzo de amplio aliento, que ha significado decenas de horas de dedicación, en donde cada uno de los autores ha volcado no solo su experiencia en la gestión de organizaciones públicas, sino también sus trabajos de consultoría e interés por la enseñanza e investigación académica. En este sentido, este libro constituye un aporte a la elaboración de un material de texto acerca de la gestión pública que integra conocimientos y experiencia que se encuentra diseminadas en múltiples y diversas contribuciones parciales de muchos autores, y que han sido integradas en un todo consistente y coherente.

Desde el punto de vista del lector, este libro le brinda una versión panorámica integral de la gestión pública y de la complejidad que la circunscribe, lo que facilita el entendimiento de una materia vital e importante para el desarrollo del país y la eficiencia y efectividad del manejo de las organizaciones públicas. El libro, en realidad constituye una especie de libro de texto a nivel de un programa de postgrado para un curso que busca enseñar a los futuros gestores de entidades públicas, cómo mejorar la calidad y el impacto de la toma de decisiones para el desarrollo. Aparece en un momento donde el nuevo gobierno está comprometido en seguir haciendo esfuerzos para modernizar la administración pública. Por ello se constituye también en una lectura obligatoria para todos aquellos que trabajan a nivel profesional y deseen mejorar sus capacidades para administrar o gestionar el tema público.

Hay que anotar que la obra nace como aporte de un equipo humano con excelentes pergaminos profesionales y académicos, que busca hacerse campo en la enseñanza e investigación vinculada a la gestión y políticas públicas, y cuyo reconocimiento a través de este texto le va a permitir posicionar el instituto de investigación que han creado, en la enseñanza, investigación y consultoría en la materia.

A todos ellos mis sinceras felicitaciones por esta contribución que estoy seguro ayudará a la mejora de la gestión pública para el desarrollo.

Lima, Agosto de 2017.

Santiago Roca Tavella*

* Ph.D. Universidad de Cornell, Profesor Principal de la Escuela de Postgrado. Director del Centro de Propiedad Intelectual, Competencia, Consumidor y Comercio (CEPIC) de la Universidad ESAN.

Introducción

La gestión pública orientada a resultados, denominada también "Gestión para Resultados" (GPR) o gestión con enfoque en resultados, es un tópico de alto interés en la agenda gubernamental en un número cada vez mayor de países. Su relevancia es tal que la discusión en torno a ella no es ajena a los puntos de vista desde la sociedad civil y el empresariado. Hasta cierto punto, la GPR es el punto de apoyo que los gobiernos emplean para emprender esfuerzos de modernización interna de amplio espectro, cuyo motivo es incrementar la efectividad en la conducción de procesos de gestión que subyacen a la implementación de políticas públicas y a la prestación de servicios públicos.

La GPR alude a un fenómeno que refleja el cambio necesario que debe producirse en las instituciones del Estado que conducen procesos de gestión, a efectos que éstas sintonicen mejor con los retos y las necesidades que tienen ante sí las sociedades y las economías. Ello implica un escenario de interrelaciones complejas entre distintos tipos de actores. Dentro de él, las instituciones públicas tienen la posibilidad de articular los procesos de gestión que les competen, con las dinámicas de otros actores que se desenvuelven en la sociedad y en la economía. La perspectiva de dicha articulación es lograr sinergias en capacidades y recursos que faciliten poder impactar positivamente sobre las dimensiones del desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. Esta perspectiva no se limita a países en vías de desarrollo, donde se busca superar diversas dificultades y elevar el bienestar de los ciudadanos. Alcanza también a países desarrollados, que afrontan dificultades y retos nuevos; algunos obedecen a sus

realidades particulares, mientras que otros obedecen a fenómenos o eventos que trascienden sus realidades nacionales.

La modernización de la gestión pública se halla, por lo tanto, en el centro del debate en los ámbitos gubernamentales, sociales, empresariales y también académicos. Vale señalar que la modernización no es el objetivo deseado, sino un medio que permite avanzar hacia una gestión pública con mejores credenciales para el logro de resultados que contribuyan a objetivos sociales y de desarrollo en general. Siendo así, las consecuencias de avanzar hacia una gestión pública moderna y capaz de producir los resultados esperados comprenden, por ejemplo, que las entidades públicas sean eficientes, gasten con sentido estratégico, se adhieran a estándares elevados de ética y transparencia, y desarrollen mayor capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad y los retos de un país.

Evidentemente este camino amerita una estrategia marco y un plan de implementación. La estrategia puede ser de gran alcance, como es el caso de las reformas sectoriales, pero también puede consistir en programas focalizados u otras variantes. En cuanto al plan, posiblemente no sea suficiente que se limite a comunicar la decisión política, las etapas a atravesar y los lineamientos para ello, sino que más bien resulte imprescindible que se trate de un instrumento que acompañe la propia implementación.

En el contexto de las Américas las discusiones de las últimas dos décadas han servido para identificar qué tipo de reformas, programas o metodologías requieren ser introducidas en el sector público, a fin de lograr una mejor aproximación a una gestión moderna y acorde a los desafíos contemporáneos. Los avances han sido importantes, aunque no en todos los países de la región han mantenido el ritmo inicialmente previsto. Aparte de ello, menos es lo que se ha avanzado en cuanto a definir o integrar un marco de referencia que

ayude a la implantación de reformas, programas de modernización o innovaciones muy concretas aplicables a la conducción de los procesos de gestión pública.

Lo avanzado ha seguido la ruta convencional. Primero se han definido políticas y se han emitido normas y regulaciones que han de observar las entidades públicas. Luego, se han definido los niveles de competencia y empoderamiento según se trate de organismos en el nivel nacional o subnacional del gobierno (el caso del Poder Ejecutivo) con arreglo a ajustes en la arquitectura institucional, aspectos organizativos y asignación presupuestal, entre otros. Este modo de propiciar avances en la mejora o en la modernización de la gestión pública, como vemos, se apoya fuertemente en elementos muchas veces demasiado rígidos para afrontar la demanda real. Por ende, no es de extrañar que los cambios observables tomen más tiempo de lo inicialmente esperado, o que los cambios eventualmente no puedan sostenerse en el tiempo.

Para avanzar hacia una gestión pública moderna y capaz de generar resultados en desarrollo (o condiciones para el desarrollo) también se requiere de una lectura de aquello que podrían lograr las organizaciones públicas si pudieran contar con un marco de referencia que les brinde una panorámica de caminos alternativos para mejorar la gestión. Es en dicho contexto que podemos apreciar la necesidad de un instrumento de este tipo; lo que también explica por qué desde el Estado y desde otros sectores (el académico, entre ellos) existe interés por aportar con elementos de dicho marco de referencia.

A la fecha se dispone de varios enfoques y estrategias que van sentando las bases de un marco de referencia más amplio; y cada país de la región ha privilegiado algunos enfoques o estrategias sobre otros. Lo avanzado aún debe tratarse de la fase inicial del trayecto hacia una gestión pública moderna e impactante, puesto que una buena

proporción de los ciudadanos no perciben todavía mejoras importantes en la calidad de la gestión pública en sus respectivos países. Es probable que lo que se requiera en el momento actual sea avanzar en integrar enfoques y en añadir metodología, para así contar con un marco de referencia con mejores perspectivas de orientar el camino de modernización o mejora tanto en la definición del mismo, como en su gradual implementación.

Un ejemplo a destacar y sobre el que varios gobiernos de países de América han prestado atención es un planteamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Éste consiste en un marco general de intervención en función de un ciclo de gestión de cinco pilares (planificación, presupuestación, gestión financiera, gerencia de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación). El planteamiento enfatiza la institucionalidad y el fortalecimiento interno de organizaciones públicas, y luego pondera los impactos positivos de la acción pública sobre las condiciones de desarrollo y el bienestar.

Desde la academia también se vienen efectuando aportes destacables. En Perú, por ejemplo, en un estudio patrocinado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) se propone hacer del "ciclo de gasto público" el eje que articule la gestión estratégica y la gestión operacional; con arreglo a la asignación de recursos (materiales y presupuestarios) en función al logro de metas en desarrollo que emanen del sistema de planeamiento. Dicha lectura es pertinente, factible de llevar a la práctica e ilustra la importancia de vincular el desempeño operacional con metas de desempeño institucional, sobre todo en torno a ejes de desarrollo.

Otra corriente de pensamiento que se ha difundido en los países de la región consta en el documento *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*, publicado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En él se aporta, entre

otros elementos, una reflexión sobre que la administración pública en los países de la región aún requiere avanzar más en cuanto a operar de un modo que sintonice mejor con las realidades, expectativas, retos y oportunidades que las naciones tienen ante sí. Dicha sintonía podría, a criterio de muchos, lograrse con medidas de reforma o modernización que se apoyen en el paradigma emergente denominado "Nueva Gestión Pública". Sobre esto último, la propia noción de la Nueva Gestión Pública tiene bastante que decir en cuanto a considerar elementos de reforma que otrora no lo fueron, y destacar la necesidad de una renovada cultura de servicio desde la administración pública.

Como los ejemplos previos, existen otros planteamientos que evidencian el interés desde diversos sectores por aportar a un marco de referencia para avanzar hacia una gestión pública moderna conducente a resultados en desarrollo y bienestar. Esta obra tiene la intención de sumarse a tales esfuerzos, pero con un énfasis en la implementación de iniciativas que permitan instrumentalizar las políticas y/o programas de modernización de la gestión pública. Ello, a través de exponer elementos conceptuales y herramentales que han sido investigados durante la actividad de investigación, docencia y consultoría que los autores han llevado a cabo en los últimos años, en Perú y países vecinos.

También es importante destacar que los gobiernos en Perú y otros países vecinos no han cesado en sus esfuerzos por modernizar la gestión pública, incluso si no están presentes todos los elementos clave para avanzar en la ruta de una gestión pública orientada a resultados en desarrollo. En Perú, por ejemplo, se han registrado avances importantes en un tiempo relativamente corto. Un caso es la promulgación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado –Ley N° 27658– y de la Política de Modernización de la

Gestión Pública. Y en los países vecinos se han registrado similares avances.

Pero aún es necesario clarificar cómo los planteamientos generales pueden amalgamarse y pueden incorporar elementos más próximos a lo que implica implementar las reformas, los cambios o los programas de modernización o de mejora que se pretenden a través de las leyes y las políticas de Estado. Esto es parte de la agenda pendiente y no se limita a planteamientos, sino también a métodos para posibilitar que aquello que se pretenda impulsar en cuanto a modernización o mejora, debe ser compatible con los mecanismos y controles que gobiernan la acción pública en el cotidiano quehacer de las organizaciones públicas. Ello especialmente concierne a las organizaciones que tienen mayor injerencia y responsabilidad en los esfuerzos pro desarrollo desde el Estado, como son las del aparato gubernamental (nacional y descentralizados, órganos autónomos y entes reguladores).

Bajo la lógica previa, esta obra parte de destacar que la gestión pública prosigue su marcha inexorable hacia una mayor mimetización con los asuntos que atañen a la sociedad contemporánea y a las dinámicas que en ella tienen lugar. Pero dicha marcha aún enfrenta las rigideces inherentes a las instituciones públicas y a los marcos normativos que establecen parámetros y controles sobre lo que éstas deben hacer, más que ofrecer alternativas sobre lo que pueden hacer para lograr una mejor comunión de esfuerzos conjuntos desde el Estado y la sociedad.

Al respecto de lo anterior, los autores no pretenden sugerir que las instituciones públicas que tienen injerencia directa en fomentar desarrollo deban prescindir de los mecanismos y controles propios de la administración pública. Por el contrario, concuerdan en que estos elementos son necesarios para dar dirección y estabilidad a la acción

pública; pero la flexibilidad y el margen de maniobra también son importantes. Por ello, los autores se inclinan más por un equilibrio entre los elementos o dimensiones rígidos en la gestión pública, y aquellos que proporcionan flexibilidad y margen de maniobra a la organización que tiene a bien conducir dicha gestión. Estos elementos flexibles difícilmente pueden ser movilizados mediante el dictamen de normas y controles, puesto que tienen más que ver con atributos y capacidades organizacionales y del capital humano, que son esenciales dentro de una cultura de hacer gestión.

El equilibrio o justo medio se halla en la oportunidad de introducir innovaciones en la planificación, programación y conducción de los procesos de gestión que corresponden a los ejes de desarrollo que se desee priorizar. Dichas innovaciones difícilmente podrán prosperar si solo se depende de normas y procedimientos rígidos. Las innovaciones o mejoras en la forma de conducir una gestión orientada hacia el desarrollo tienen mejores perspectivas si además se contemplan elementos flexibles de la organización y si éstos emergen desde la propia organización. Dentro de estos elementos destaca el desempeño de los gerentes y de sus equipos técnicos, que puede detonar una nueva cultura de hacer gestión pública con ética, calidad, efectividad y orientación hacia satisfacer o exceder las expectativas de la sociedad. Estas últimas, con alta probabilidad son consideradas dentro de las políticas y los planes de desarrollo nacional y locales, lo que implica que los elementos flexibles pueden y deben ser parte de la institucionalidad de la gestión pública.

Esta obra (en su primer volumen) no se ocupa de replicar el abordaje de la identificación de estrategias de reforma o modernización en la gestión pública; pues ello ya ha sido abordado suficientemente en años recientes. Pretende más bien efectuar un aporte de cara a la agenda pendiente de implementar medidas de

mejora o modernización; es decir: ¿cómo arribar hacia una gestión más impactante sobre las condiciones para el desarrollo?

En cuanto a su cometido, esta obra atiende a tres objetivos. En primer lugar, aportar a consolidar un marco de referencia sobre la mejora de la gestión pública, que anime a los decisores públicos a explorar innovaciones sobre cómo elaborar y operar estrategias pro desarrollo. En segundo lugar, destacar el papel de los gerentes y del capital humano en la gesta y conducción de procesos que generan resultados en desarrollo, así como enfatizar algunos de los atributos que conviene contemplar para fortalecer las capacidades de los gestores. En tercer lugar, ofrecer un marco metodológico para el fortalecimiento interno, referido a adoptar una arquitectura de procesos para la gestión orientada al desarrollo.

Presta atención a dos aspectos importantes (no excluyentes de otros) para llevar adelante la gestión orientada a resultados en desarrollo. Por un lado, el papel de los gerentes como conductores de procesos. Por otro lado, la arquitectura de procesos per sé. En lo referido a procesos, el énfasis es mayor pues a través de ellos se instrumentalizan las decisiones con que se pretende incidir sobre las condiciones de desarrollo dentro de un espacio territorial. Como tal, una parte de los procesos se origina en el interno de la organización, pero lo que impacta sobre la realidad es la extensión de los procesos, que opera principalmente más allá de las fronteras de la organización pública: en el entorno.

En cuanto al contenido de la obra éste se compone de diez capítulos organizados en tres partes; acorde de los tres objetivos arriba expuestos. La primera parte contiene un marco teórico y de política pública que permite apreciar que la gestión pública es en esencia una actividad orientada hacia el desarrollo y que requiere funcionar como tal. El lector hallará argumentos sobre por qué los gobiernos priorizan

iniciativas de reforma o modernización en la gestión pública, así como reflexiones sobre la reciente experiencia de Perú con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Podrá. Además, examinar un marco teórico referido a la evolución de los paradigmas en la Administración Pública, que permitirá apreciar que el camino de la modernización no es un fenómeno espontáneo, sino más bien una tendencia que ha venido madurando en el tiempo.

La segunda parte aborda las políticas y el planeamiento estratégico, como punto de partida de una gestión que, sin dejar de lado aspectos internos, permita a la organización alinear sus esfuerzos, capacidades y actividades con los objetivos de desarrollo que son injerencia a nivel institucional. Además, se aborda el papel de los gerentes y la ética pública, como aspectos que son imprescindibles en la marcha de una gestión que genera confianza en cuanto a su modo de operar, trasciende los quehaceres cotidianos de una organización pública, y privilegia los esfuerzos que los equipos humanos requieren coordinar para hacer realidad procesos de gestión para resultados en desarrollo.

Finalmente, la tercera parte comprende los capítulos dedicados a la gestión por procesos y lineamientos metodológicos para adoptar una arquitectura de procesos que no colisione con las prácticas establecidas para administrar actividades y funciones en la organización. En particular, los cuatro capítulos finales exponen un marco metodológico alusivo al diseño de procesos de gestión y de sistemas de indicadores de nivel estratégico (que miden la contribución de la gestión pública al desarrollo) y de nivel operacional (que miden la capacidad organizativa para operar dichos procesos).

Como comentario final, los autores destacan que en la actualidad existe amplio consenso sobre la necesidad de un Estado moderno con organizaciones que pueden conducir una gestión

moderna e impactante; pero también han reflexionado sobre la necesidad de contribuir a construir un marco de referencia que posibilite apreciar distintas posibilidades para lograrlo. Ello es lo que motivó a los autores a intercambiar puntos de vista y sumar experiencias y visiones; bajo la lógica de que en temas de gestión pública orientada hacia impactar sobre el desarrollo no hay recetas únicas, sino más bien caminos alternativos que requieren de ir hilvanando distintos elementos. En esta obra, se abordan dos de estos elementos: (a) un cambio en la cultura de hacer gestión pública, tomando como punto de apoyo el desenvolvimiento de los gerentes, y (b) procesos de gestión desde el interno de la organización, alineados con objetivos de desarrollo y administrados y evaluados según criterios de efectividad que se desprenden de los resultados que se espera obtener en los ejes de desarrollo, que operan en el entorno, donde la sociedad está presente.

Los editores

Carlos Del Castillo G. - José Ventura E.

PARTE 1: GESTIÓN PÚBLICA Y SU ORIENTACIÓN HACIA EL DESARROLLO



CAPÍTULO 1

Contexto evolutivo de la gestión pública

1. PARADIGMAS COMO MARCO DE REFERENCIA

Resulta difícil, si no imposible, identificar un país donde no se haya debatido sobre la importancia de emprender reformas en el funcionamiento del Estado y en la habilidad de conducir procesos de gestión desde la esfera pública. Las razones y motivaciones pueden diferir sustancialmente, según sean las particularidades de la marcha del Estado en cada país; pero éstas comparten características que permiten agruparlas en tres grupos:

a) Enfrentar e intentar superar problemas sociales de envergadura, gran complejidad y que comprometen el bienestar, presente y futuro, de una porción importante de la población. Este es el caso de la salud, la educación, el transporte, la vivienda, el saneamiento y la dotación de infraestructura básica. Los propósitos que subyacen a la gestión pública, en estos casos, son amplios y de largo plazo.

b) Desarrollar capacidades para formular y llevar a la práctica políticas y programas para incidir sobre las dimensiones de desarrollo y para lograr una mayor capacidad de respuesta ante las necesidades y expectativas de los actores de la sociedad. Los

propósitos que subyacen a la gestión pública, en estos casos, son de mediano plazo y, por tanto, reflejan la agenda de gobierno.

c) Mejorar la posición del país en el contexto regional e internacional, en función de ejes estratégicos que correspondan a las potencialidades del país y de la sociedad y su economía. En estos casos, los propósitos que subyacen a la gestión pública son específicos, pero de mayor complejidad, porque implican una tarea transversal, que compromete a varios sectores, actores y tipos de capacidades.

El común denominador de las motivaciones descritas es la necesidad de una mejora en la capacidad desde el Estado para cumplir una misión social que se sustenta sobre los varios ejes o dimensiones del desarrollo. El cumplimiento de esta misión –que se pueden entender como el rol del Estado– es además un factor de legitimidad del sistema político y del grado de confianza y respaldo por parte de los actores de la sociedad.

Francis Fukuyama, en su obra *Confianza* (Fukuyama, 1996) compartió los resultados de su investigación sobre los móviles que explican la prosperidad de las naciones que tuvieron que recuperarse de los estragos de la II Guerra Mundial, y que en pocas décadas pasaron a ocupar las primeras posiciones en índices sociales, económicos y tecnológicos. Halló una explicación: el capital social de "la confianza" –el vínculo tácito entre los actores e instituciones de un país– es el motor de la creatividad y la acción colectiva, que impregna los lazos morales y culturales de una sociedad y la conducen a la prosperidad.

En tiempos en que los ciudadanos y las organizaciones civiles cuentan con más medios y motivos para expresar su respaldo o su descontento con el accionar desde el Estado y con la actuación de sus líderes políticos, la confianza resulta ser un ingrediente fundamental.

Por ello, las entidades que conducen la gestión pública son las primeras llamadas a legitimar el papel del Estado y la institucionalidad del sistema político. No solamente deben procurase esfuerzos para superar dificultades persistentes en el funcionamiento del aparato público, como la excesiva burocracia y la rigidez para abordar los problemas nacionales (aspectos enfatizados en las estrategias convencionales de modernización). También se requiere de esfuerzos para mejorar la conducción de las organizaciones públicas, de modo que aumente la probabilidad de alcanzar los resultados esperados (en función de las expectativas sociales). Pero en este frente, existe la dificultad de contar con un marco de referencia orientador de las iniciativas de modernización.

No obstante, la evolución de la gerencia pública en el marco de la ciencia administrativa y, más recientemente, el arribo del enfoque de Nueva Gestión Pública (NGP), sí ofrecen un marco amplio de referencia en el que se hallan los roles de las instituciones del Estado y su papel conductor en el nivel de las organizaciones y sus procesos. En ese sentido, en esta sección se conduce una revisión de la evolución de los paradigmas en la Ciencia Administrativa y la Administración Pública. Ambos pueden proporcionar un marco inicial para identificar opciones viables de estrategias de reforma y modernización apropiadas para el contexto de la gestión pública.

1.1. Concepto de paradigma: implicancias para la gerencia pública

Cuando se habla de caminar hacia un nuevo paradigma de gerencia pública o hacia una gerencia moderna, la idea que se suele tener es la de organizaciones de gubernamentales eficaces, eficientes y con capacidad de responder a las necesidades y oportunidades que tienen

que ver con los asuntos de interés público. Pero esta lectura no es cabal. El papel de la gerencia alude más a lograr configuraciones dentro de las organizaciones, que permite a éstas responder ante su entorno y/o adaptarse a él para lograr objetivos definidos. La capacidad que lo hace posible reside en las personas, en los procesos, en los códigos de conducta ética, en las políticas internas, y en la información.

La capacidad gerencial, además, descansa sobre un diseño organizativo eficiente y estable por el tiempo suficiente para cumplir un determinado objetivo o completar un ciclo del proceso de gestión. El diseño organizativo, por su parte, se suele asociar con la estructura orgánica, pero esta lectura es parcial. Las organizaciones poseen una dimensión operacional que consta de procesos implícitos o explícitos, procedimientos que operan en función de niveles de planificación, decisiones (que emanan de las jerarquías superiores) y mecanismos de control; y todo ello se apoya en los sistemas administrativos.

En suma, las organizaciones eficaces requieren de una dimensión operacional que se halle alineada con las prioridades de tipo estratégico. Dicho alineamiento no es rígido, porque de lo contrario la organización puede ser eficiente, pero ello no garantiza que obtenga los resultados esperados. El alineamiento es también un fenómeno dinámico sobre el que no se puede tener certeza alguna; por lo tanto, cae dentro de la labor gerencial, que es parte de la dimensión estratégica de la organización.

Un marco de referencia válido para modernizar la gestión pública debe, en primer lugar, integrar la dimensión estratégica y/o gerencial, la dimensión operacional y sus sistemas de planificación (políticas), y el soporte administrativo. Sin tal integración la organización se torna disfuncional; es decir, posee determinados niveles de recursos y de capacidad organizativa, pero no cuenta con

propósitos definidos sobre los cuales trabajar. Además, dicha integración debe ser puesta a prueba; y para ello el campo de la gestión plantea la necesidad de adoptar mecanismos de evaluación del desempeño. Éstos, en principio, se aplican a las organizaciones (sistemas), pero han de extenderse a las personas.

La integración en la organización es válida para el sector público, en razón que fue planteada originalmente para este sector por la Ciencia Administrativa (hace poco más de un siglo). En su evolución, la Ciencia Administrativa ha atravesado por diversas etapas; cada una con sus respectivos principios, competencias gerenciales, modelos de gestión y herramientas operacionales; todas a disposición de los tomadores de decisiones que rinden cuentas sobre la base de resultados predefinidos.

Cada etapa en la evolución del pensamiento administrativo es reconocida como un paradigma. Al hablar de paradigmas, en concreto se alude a un modelo aceptado sobre cómo funcionan las cosas o cómo deberían funcionar. Un paradigma tiene una jerarquía alta en cuanto a su sustento científico; es decir, sólo puede surgir en aquellas materias en que la obtención de conocimiento útil es un proceso riguroso. Por lo tanto, un paradigma no es equivalente a un modelo de gestión; mucho menos a un grupo de herramientas.

Un paradigma nos remite a un conjunto de conocimientos de primera importancia que se interrelacionan entre sí para explicar por qué algo funciona de cierta manera, bajo qué condiciones y con qué posibles resultados (en función de la variación en las condiciones). Este conjunto de conocimientos goza de amplia aceptación por quienes son entendidos en la materia respectiva. Un paradigma, además, se mantiene vigente hasta el momento en que el estado del arte se actualiza drásticamente. Surge así un nuevo paradigma que remplaza al anterior, aunque de modo progresivo.

El campo de la administración pública ha atravesado también por sucesivos paradigmas; lo que implica que su estado del arte ha evolucionado. Continúan cambiando, hasta el punto de que en la actualidad se habla del surgimiento de la “Nueva Gestión Pública”. Una visión evolutiva de la gestión pública es necesaria –sobre todo sí se pretende adoptar un paradigma para propósitos de modernización o reforma– dado que subsiste el riesgo de adoptar un conjunto de principios y modelos que sean incompatibles con el paradigma que se pretende adoptar –cuyos contenidos podrían pertenecer a un paradigma anterior que, en principio, se pretende superar. Un riesgo incluso mayor es adoptar un paradigma sin entender por qué o bajo qué condiciones éste funciona mejor.

Por lo tanto, retomamos el asunto de identificar cómo surgen estos principios primarios que determinan la validez de un paradigma, como marco de referencia aplicable al campo de la gestión pública. Para ello será menester efectuar una revisión de la evolución de la Ciencia Administrativa y de los paradigmas que han surgido y se han orientado al campo público, cuya denominación original y formal es Administración Pública.

1.2. Paradigmas en la Ciencia Administrativa

La Ciencia Administrativa nació a principios del siglo XX. Inicialmente su foco de atención fue el del funcionamiento interno de las organizaciones, y su énfasis recayó en la eficiencia y la productividad. Su evolución en el tiempo fue a causa de importantes avances en el entendimiento de la marcha de las organizaciones, en relación con su entorno y con los actores dentro de él. Eventualmente, los desarrollos más cuantiosos del conocimiento en algunos campos de la administración cedieron paso a la aparición de especialidades

tales como la Teoría de Organizaciones, la Teoría de Decisiones, la Teoría del Comportamiento y la Teoría del Desarrollo Organizacional.

La evolución sostenida de la Ciencia Administrativa le ha valido para ser tomada como un marco de referencia para abordar problemas o vacíos en el conocimiento en campos como las Ciencias Políticas y la Administración Pública. A cada etapa de consolidación de conocimientos y tecnologías de gestión se la distingue como un paradigma. Sobre el particular, Quinn, Faerman, Thompson y McGrath destacan por haber profundizado en el estudio de los paradigmas de la Ciencia Administrativa, los principios de la gestión y los tipos de competencia que requieren desarrollar los gerentes. Sus estudios han sido minuciosos y resumen la evolución en los paradigmas de la Ciencia Administrativa. Por ello, su obra *Becoming a Master Management* (Quinn, Faerman, Thompson y McGrath, 2003: 1-11) ha servido de referencia bibliográfica principal para la breve revisión de los paradigmas en la Ciencia Administrativa que sigue a continuación.

En la actualidad se acepta que los paradigmas de la Ciencia Administrativa han sido: el Objetivo Racional y el Proceso Interno (1911-1924), Relaciones Humanas (1926-1950), Sistemas Abiertos (1951-1975) y modelos de Contingencia (1976-2000), como muestra la figura siguiente. Estos paradigmas no son excluyentes; en el transcurso de su evolución han integrado elementos aún vigentes que proceden de los paradigmas previos.

Figura 1.1. Rasgos de los paradigmas de la Ciencia Administrativa

1900 - 1925	1926 - 1950	1951 - 1975	1976 - presente
OBJETIVO RACIONAL Productividad, enfoque en las ganancias antes que en las personas. Migración del campo a la ciudad, energía barata. Fuerte control para elevar la producción. **PROCESO INTERNO** Tareas estandarizadas. Burocracia profesional, definición de funciones. Jerarquías marcadas, tradiciones inmutables. **Teoría:** Principios de Taylor.	**RELACIONES HUMANAS** Guerras mundiales, sindicatos, crisis, auge tecnológico, reflote económico, expectativa de calidad de vida. Compromiso, cohesión, participación, consenso. Si la productividad baja, el gerente debe motivar y debe asumir la postura de autoritarismo benevolente. **Teorías:** Principios de Fayol. Burocracia (Weber).	**SISTEMAS ABIERTOS** Capitalismo (EEUU) vs. Socialismo (URSS) en el apogeo de la Guerra Fría. Japón surge como el rey de la calidad total. Fin del petróleo barato, economía de servicios. Ordenadores y sistemas de información. Admnistración por objetivos, "adhocracia". Flexibilidad, respuesta rápida, innovación. **Teoría:** Teoría de contingencias.	**SUPUESTOS** Tiempos impredecibles, conocimiento en lugar de mano de obra. Gerentes con visión, atracción del talento. Innovar, reinventar la organización. Deleite del cliente. Clima laboral favorable. Alineamiento: visión, estrategia, desempeño. Gestión del tiempo, el estrés. **Teorías:** Todas pueden aplicar.
ROLES: Director-Productor	Monitor-Coordinador	Mentor-Facilitador	Innovador-Negociador

Fuente: Adaptado de Quinn *et. al*. (2003, p. 10).

El punto de partida, en la primera mitad del siglo XX, estuvo marcado por paradigmas y enfoques gerenciales de toma de decisiones basados en el eficiente uso de los recursos, la productividad y la especialización de la mano de obra; es decir, una orientación a la maximización del producto y de las utilidades. Las empresas, alentadas por el Estado –su principal cliente y proveedor de financiación para nuevos desarrollos– buscaron elevar el volumen y la variedad de su producción, poniendo a disposición de sus mercados productos y servicios para atender necesidades existentes o nuevas; con lo tuvo gran impulso el desarrollo de los mercados de consumo –incluido el Estado, como cliente.

En el contexto descrito surgen los paradigmas del Objetivo Racional y el Proceso Interno (1900-1925), que coinciden con un momento histórico en que se redefine el papel de las instituciones del

Estado, y además se aboga por distinguir a las organizaciones públicas de sus pares en el mundo empresarial y de las organizaciones civiles. El momento histórico estuvo marcado por innovaciones tecnológicas que resultaron en la era industrial –cuyos primeros pasos ocurrieron hacia mediados del siglo XIX–, el aumento del empleo urbano que motivó una intensa migración del campo a la ciudad –previamente, la distribución demográfica campo-ciudad era 75% y 25%, respectivamente–, y la hegemonía de los combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas) como matriz energética.

En las industrias, el interés principal era elevar la productividad. Para ello se empleaban técnicas para racionalizar el trabajo y controlar que los operarios se dediquen a ejecutar rigurosamente las tareas planificadas para ellos. Los "cuatro principios de gestión" de Frederick Taylor, por ejemplo, permitieron al fabricante Henry Ford introducir el concepto de "línea de producción" que llevó a reducir de horas a minutos el tiempo ensamblado de un automóvil. Bajo dicho modelo de gestión, emerge y cobra gran protagonismo la clase gerencial. Los gerentes debían asumir roles directivos y de monitoreo y control, que les permitiera coordinar los esfuerzos, recursos y actividades necesarios para lograr los resultados esperados en términos de volúmenes de producción y costos. Este fue el aporte distintivo del paradigma del Objetivo Racional.

En términos organizativos surge en paralelo el paradigma del Proceso Interno, alentado por el hecho que la empresa se convirtió en la principal fuente de financiamiento del presupuesto público –a través de los impuestos y otros tributos. En dicho contexto hacen su aparición nuevos marcos regulatorios y los primeros tipos de estándares de desempeño empresarial en los todavía nacientes sectores industriales.

Naturalmente, las empresas debieron preocuparse no solo por la producción, sino también por el cumplimiento de normas (leyes

generales y normas para el sector) y de estándares. A raíz de ello, las empresas demandaron metodologías para estructurar sus nuevas funciones, tareas y procedimientos; todas ellas ligadas a niveles de autoridad bien definidos. Los principios Weber, sobre la “burocracia profesional” (en la administración interna), y los principios de Taylor, sobre la “administración científica” (en la operación de los procesos), fueron mecanismos que atendieron las necesidades de las empresas; a través de los entonces novedosos documentos de gestión: TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos), MOF (Manual de Organización y Funciones), ROF (Reglamento de Organización y Funciones) y MAPRO (Manual de Procedimientos).

En el segundo cuarto de siglo (1926-1950) surge el paradigma de Relaciones Humanas, a consecuencia del aumento en la demanda por personal calificado. El evento histórico que determinó su despegue fue la II Guerra Mundial, que hizo necesaria la producción de armas, vestimenta y alimentos a gran escala y con alta tecnificación. Pero la mano de obra era reducida porque buena proporción de varones pasaron a las filas del ejército. La masa laboral que permaneció halló una oportunidad para organizarse en sindicatos, lo que condujo a las primeras experiencias de negociación de pactos colectivos de que se tenga registro. También marcó otro hito: la actuación de las organizaciones empresariales ya no estaría supeditada solamente a los puntos de vista de sus propietarios y sus altos directivos; los puntos de vista de otros tipos de actores (empleados, entes reguladores, por ejemplo) también debían ser tomados en cuenta.

En el periodo descrito cobra impulso el papel de la mujer. La demanda de mano de obra y la escasez de personal fueron el detonante de su incorporación masiva al mercado laboral. Las mujeres tomaron parte en programas de capacitación y, eventualmente, se movilizaron en procura de conquistar derechos civiles antes reservados para los

varones. En un escenario en que los paradigmas del Objetivo Racional y el Proceso Interno tenían claras limitaciones, surgió por lo tanto el paradigma de Recursos Humanos.

El paradigma de Recursos Humanos mostró ser efectivo para administrar las relaciones entre distintos niveles jerárquicos, los vínculos informales, las motivaciones individuales y las metas de rendimiento y productividad de las personas. Surgen así las teorías de la motivación, que se apoyaban en la psicología experimental de Iván Pavlov. Y en el campo de la gerencia, los funcionarios en posiciones de decisión se vieron en la necesidad de desarrollar habilidades que les permitieran, por ejemplo, mantener alta la moral, el compromiso y la eficiencia de sus "subordinados" –denominación que fue cambiando progresivamente por la de "colaboradores."

Bajo el paradigma de Recursos Humanos emergen también los respectivos instrumentos, como fueron los principios de Henry Fayol y Max Weber (efectividad, estabilidad y continuidad) y los principios de Elton Mayo y Fritz Roethlisberger (productividad). Ambos tenían en común el considerar la influencia de factores ambientales internos sobre el clima laboral (iluminación del lugar de trabajo, por ejemplo), la utilidad de alentar relaciones estimulantes entre el personal, y la importancia de minimizar el conflicto.

Los paradigmas de la primera mitad del siglo XX eran "normativos" –convencionalismo referido a "cómo deben funcionar las cosas"– y se apoyaban en métodos estandarizados que, se asumía, podían ser aplicados a todo tipo de organización. Pero en la segunda mitad del siglo XX surgieron los paradigmas "descriptivos" –convencionalismo referido a entender "cómo funcionan en realidad las cosas"– conocidos como el paradigma de Sistemas Abiertos o Teorías Contingentes y el paradigma de "Supuestos". Estos se basan en "supuestos e incertidumbre" porque no se guían de recetas únicas, sino

más bien en modelos de conducir la organización y sus procesos generadores de resultados, así como en mecanismos adaptativos conducentes a que la organización sea flexible y pueda responder ante las condiciones del entorno. Bajo estos paradigmas, se produjo el despegue de las tecnologías y sistemas de gestión de información, en razón que las organizaciones reconocían el papel crítico que la información ha ido ocupando.

Los paradigmas más recientes se mantienen hasta la actualidad. Parte de ello se explica porque preconizan la adaptabilidad de las organizaciones ante un contexto cambiante y de incertidumbre (mediante un diseño *adhocrático*), las ventajas asociadas al empleo de la tecnología, las posibilidades que ofrece el enfoque de la calidad total (en los procesos, en los productos, etc.) y el poder de la información para lograr ventajas diferenciales sobre otras organizaciones. En suma, la organización contemporánea de alto desempeño es muy distinta a las que la precedieron: no es rígida sino muy flexible, los procesos estratégicos de negocio son su esencia, la eficiencia operacional es en sí misma un objetivo estratégico, y la arquitectura de procesos (por lo general siguiendo el enfoque de la calidad) es una fuente clave de ventaja competitiva.

2. PARADIGMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Administración Pública es la denominación formal que se atribuye a la disciplina o campo de conocimiento que se ocupa de la formación y funcionamiento de las organizaciones encargadas de atender los asuntos públicos. Su énfasis es estudiar cómo operan, principalmente, las entidades gubernamentales. La Administración Pública también es conocida como gestión pública, en el sentido de incluir el estudio de la conducción de procesos a nivel de una organización. Desde 1941,

por ejemplo, Woodrow Wilson consideraba en *The Study of Administration* que el objeto de esta disciplina consiste en descubrir, primero, lo que el gobierno es capaz de hacer de manera exitosa y, segundo, cómo puede actuar con la mayor eficiencia y al menor costo posible de recursos y energía (1941: 481). Sin perjuicio de ello, para la revisión de los paradigmas en el ámbito público, en esta parte de la obra se conserva la denominación de Administración Pública.

La Administración Pública surge a finales del siglo XIX, al desprenderse de la disciplina que le dio origen: la Ciencia Política. Las fuerzas que alentaron su independización se hallan en la redefinición del concepto de Estado y en la difusión de los sistemas políticos basados en una democracia. Pese a seguir un camino propio, la Administración Pública no se ha desligado de otras disciplinas que también son de gran importancia en el campo de lo público, como la Ciencia Política y el Derecho. Una separación total fue desde el inicio impracticable a causa de la complejidad y la trascendencia de los asuntos públicos.

En su obra *Public Administration and Public Affairs*, Nicholas Henry (1975) planteó la necesidad de analizar los paradigmas de la Administración Pública en términos de las políticas públicas (la dimensión política, que es un atributo heredado de las Ciencias Políticas) que se definen con propósitos específicos asociados a asuntos de interés público. Henry aporto también en aspectos como el análisis de la aplicación de políticas, la gestión de procesos para operativizar políticas y el soporte organizativo (la dimensión administrativa, que es un atributo heredado de la Ciencia Administrativa).

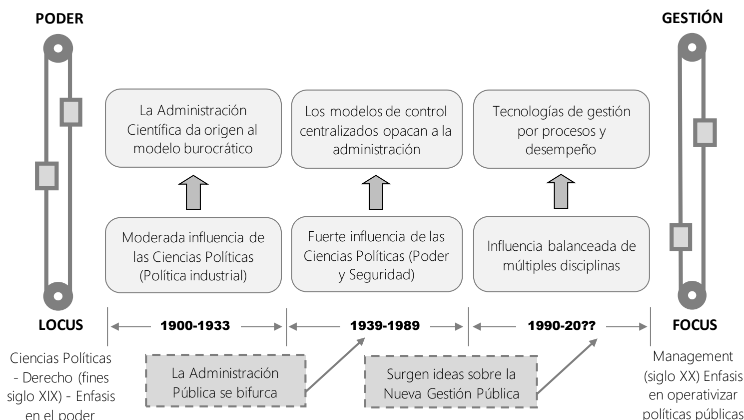
Stephen Bailey fue un paso más allá. En 1968 sistematizó las que consideró como las características de la Administración Pública, en torno a cuatro teorías:

a) Descriptiva: estructuras jerárquicas y relaciones, de acuerdo al entorno.
b) Normativa: aquello que los gestores públicos podrían lograr, de acuerdo a su campo de alternativas de decisión (que se complementa con lo que los expertos puedan recomendar en cuanto a políticas).
c) De supuestos: que se centra en analizar al gestor público, evitando los extremos de lo que se considera como comportamientos positivos o negativos.
d) Instrumental: aplicación de técnicas administrativas (tecnologías de gestión) para coadyuvar al logro de objetivos sociales; con eficiencia y eficacia.

Bailey se adelantó a su tiempo y planteó que en la Administración Pública se integran cuatro elementos: el desempeño de los gestores en posición de responsabilidad; el comportamiento de las personas (individual y colectivamente); el uso de tecnologías de gestión, que coadyuven a las personas y a la organización a lograr metas y adaptarse al entorno; y los asuntos de interés público. Este paso inicial marcó el hito con el que la dimensión gerencial y la ética pasan a formar parte de los paradigmas contemporáneos –como en la Nueva Gestión Pública, que pondera los aspectos de ética en la acción pública.

El análisis de Bailey muestra a la Administración Pública como un campo diferente, pero afín, a las Ciencias Políticas y a las Ciencia Administrativa. Es diferente de las Ciencias Políticas en razón de su énfasis en la estructura burocrática, el comportamiento de la organización y los procedimientos. Es diferente de la Ciencia Administrativa porque las organizaciones gubernamentales, a diferencia de las organizaciones con fines de lucro, no hallan límites a los asuntos de interés público (es más, son su razón de ser).

Figura 1.2. Visión evolutiva de los paradigmas de la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia.

Pero el análisis más exhaustivo lo ha efectuado Golembiewski (1974), que identificó cinco paradigmas y los caracterizó en términos del continuum *locus-focus*. En el *locus* ("localización" o "el dónde") la figura del "gobierno" que ejerce el poder es, en términos institucionales, el fundamento de una Administración Pública. En el *focus* ("focalización" o "el qué") la especialización (por ejemplo, la adopción de principios de la Administración) es el planteamiento central para la Administración Pública. Este marco de referencia implica que cuando el énfasis es puesto en la "localización" (*locus*), el ejercicio de la función pública ve disminuida la "focalización" (*focus*) y viceversa.

El continuum *locus-focus* incorpora los aportes de varias escuelas de pensamiento. Parte de la llamada Dicotomía Política-Administración y de los Principios de la Administración Pública, que predominaron durante buena parte de la primera mitad del siglo XX;

periodo en el que la Ciencia Administrativa emerge con fuerza e influye en la independización de la Administración Pública de las Ciencias Políticas. Inicialmente el *focus* gana terreno y sus componentes se transforman en sus aspectos diferenciadores, pero el énfasis en el locus (Ciencias Políticas) aún ejerce una influencia importante.

La tensión entre las actividades "políticas" del *locus* y las actividades "administrativas" del *focus*, sin embargo, se intensificaron en el periodo coincidente con la II Guerra Mundial, en que las prioridades asociadas a la defensa nacional hacen que la Ciencia Política recupere impulso e influya, nuevamente, sobre la marcha de la Administración Pública. A partir de 1940 la Administración Pública experimenta un periodo de auge, y se aproxima tanto a la Administración Científica, como a la Ciencia Política. Surgen dos corrientes de pensamiento que coexisten durante más de una década. Por un lado, la vertiente de la gestión técnico-administrativa y la dirección de personas. Por otro lado, la vertiente que enfatiza el manejo del presupuesto público y los sistemas de control.

Un siguiente punto de inflexión ocurre en el contexto de la Guerra Fría y la formación de bloques políticos; en un periodo (1950-1970) en el que se redefine el papel del Estado en torno a la seguridad nacional y otros aspectos que corresponden más a la Ciencia Política. En este periodo, además, predominan las políticas públicas, pero en desmedro de la ciencia aplicada a la acción pública. Este punto supuso la disociación de la propia Administración Pública; en un campo orientado a la gestión (paradigma de la Gestión Pública adscrita a las Ciencia Administrativa) y otro campo orientado a la política (bajo la influencia de la Ciencia Política.)

En ambos frentes, sin embargo, la Administración Pública frenó su vertiginoso ascenso. Los aspectos asociados a la dimensión

operacional y el enfoque de procesos no parecían prosperar en el campo académico y tampoco en el contexto de las entidades públicas. Hacia finales de la década de los años 70s y en los años 80s, los gobiernos recuperaron el interés de fomentar la investigación sobre modelos en la Administración Pública, con un énfasis en el incremento de las capacidades de las instituciones gubernamentales para formular e implementar políticas públicas. Se buscó integrar los procesos de política pública con los avances en materia de organización, gerencia, uso de las tecnologías de información y una mayor apertura a la participación de la sociedad civil en las decisiones de desarrollo. El esfuerzo resultante es identificado como precursor de los actuales programas de reforma y modernización del Estado, con enfoque participativo.

Como antesala a la descripción de los paradigmas de la Administración Pública –que se apoya en un estudio preliminar de Vargas (2011) – el examen breve sobre la evolución en las corrientes de pensamiento de la Administración Pública muestra que la consolidación de un paradigma no ocurre en un momento determinado. Por el contrario, y tal como ha ocurrido con los paradigmas de la Ciencia Administrativa, acontece de modo gradual. El paradigma emergente coexiste con los paradigmas aún vigentes, dando lugar a tensiones y diferencias de opinión, hasta el punto en que la difusión y adopción del nuevo paradigma gana mayores adeptos y desplaza al paradigma imperante de modo progresivo, hasta que se consolida del todo.

2.1. La dicotomía Política-Administración (1900-1926)

Este paradigma aborda la confrontación que surge cuando la Administración Pública inicia su camino separada de las Ciencias

Políticas. Frank Goodnow (1900) discute, en su obra *Politics and Administration*, que el gobierno atiende dos funciones: (a) Política, que ve por las políticas públicas como expresión de la voluntad del Estado; y (b) Administración, que se ocupa de la implementación de las políticas. El poder legislativo, asistido por el poder judicial, reafirma las políticas y define su alcance. El poder ejecutivo, por su parte, es el encargado de administrar la implementación, de forma imparcial y apolítica. Para Goodnow, el énfasis radica en el locus, que favorece a la burocracia estatal –posición afín a entender la Administración Pública como una rama de las Ciencias Políticas.

En *Introduction to the Study of Public Administration*, Leonard White (1926) argumenta que la Política no debe interferir con la Administración. En la medida que la Gerencia –término símil al usado por la Ciencia Administrativa– se ocupa de los aspectos técnicos –con eficacia y eficiencia. Bajo esa configuración, la política podría instalarse como una disciplina que crea valor público y reservaría para sí asuntos tales como las políticas nacionales y locales; mientras que la administración sería más influyente en asuntos como: organización, presupuesto y manejo del personal.

El énfasis en el *locus* extendió la vigencia de este paradigma durante buena parte de la primera mitad del siglo XX, pero a costa de limitar los avances en asuntos organizativos, como es el caso de la Teoría de Organizaciones, la que finalmente fue asimilada por una disciplina de joven creación denominada Administración de Negocios.

2.2. Los principios de Administración (1927-1937)

Parte con la difusión de la obra *Principles of Public Administration*, en la que Willoughby (1927) propuso un conjunto de principios que

(por definición) serían de aplicación a toda configuración administrativa; independientemente de variables como la cultura, el clima interno, las funciones y la misión de la organización. Bajo dicha lectura, los gestores podrían ser expertos en su trabajo con tan sólo ser expertos en aplicar dichos principios.

Influenciada por desarrollos paralelos como *Industrial and General Management* de Henry Fayol (1930) y *The Principles of Organizations* de James Mooney y Alan Reiley (1939), la difusión de los principios administrativos llevó a la Administración Pública a su periodo cumbre entre 1930 y 1940. El énfasis fue en favor del *focus* a raíz de que Luther Gulick y Lyindall Urwick (1937) publicasen *Papers on the Science of Administration*, donde plantean siete principios (considerados actualmente como clásicos): planeamiento, organización, selección, dirección, coordinación, rendición y presupuestación.

En la década de los años 40s surgieron corrientes contrarias, influenciadas por el clima de la Segunda Guerra Mundial. Se replantearon las preguntas sobre el papel del Estado, y se experimentó una demanda intensa por tecnologías de gestión por parte de los sectores industriales emergentes. En 1946, Fritz von Morstein-Marx publicó *Elements of Public Administration*, donde planteó que los aspectos "técnicos" –como la toma de decisiones sobre asignación presupuestal o sobre cambios en el personal–no podía ser objetiva, pues necesariamente tenían un alto componente político.

Alternativamente, Herbert Simon (1947) sostuvo, en su obra *Administration Behavior: A Study of Decision-Making Processes*, que los Principios de Administración no eran aplicables. Demostró que a cada principio se anteponía otro, pero de efecto contrario. Ofreció el ejemplo del "*span of control*" (alcance del control ejercido por los gerentes), según el cual un gerente sólo puede controlar efectivamente

a un número limitado de subordinados; y al superar cierto número –no fue explicitó en señalar cuál sería ese número– la comunicación de órdenes se tornaba difusa y el control se diluía.

Para Simon, cuando una organización pretende adoptar principios orientados a favorecer el control, ineludiblemente se vería forzada a tener una estructura organizativa rígida y vertical (varios niveles jerárquicos.) De igual modo, sí la organización pretende maximizar la efectividad de la comunicación y mantener el flujo de órdenes sin distorsiones –para favorecer la capacidad de respuesta–, ineludiblemente se vería forzada a mantener un número mínimo de niveles jerárquicos, con una estructura organizativa plana. Esta sencilla argumentación mostró que los llamados "principios" no podrían ser inmutables ni invariables, y por lo tanto no podrían ser fundamentos de la Administración Pública.

2.3. Administración Pública como Ciencia Política (1950-1970)

Para fines de la década de 1950 los dos paradigmas precedentes ya habían evidenciado sus limitaciones teóricas y prácticas. Sin embargo, los eventos posteriores a la II Guerra Mundial pusieron en evidencia que un riesgo de fracaso era previsible si se pretendía que la Administración Pública tuviese un énfasis solo "técnico", que alejaría a una organización pública de la realidad social y del manejo político.

Incluso cuando los defensores de la Administración Pública, como rama independiente, refinaron el enfoque de los Principios de Administración –abogando por el balance entre una ciencia aplicada y una disciplina orientada a las políticas públicas–, el inicio de la

Guerra Fría dio lugar a que las escuelas de pensamiento de la Ciencia Política recuperasen su influencia sobre la Administración Pública.

En consecuencia, el interés académico disminuyó rápidamente y el desarrollo de teorías e instrumentos en Administración Pública se detuvo en gran medida. Esta menor oferta condujo a que gobiernos y entidades públicas se inclinaran hacia aquellas concepciones centradas en el *locus* (la política), en desmedro del *focus* (la gestión), lo que significó un nuevo periodo de relativo estancamiento para el avance de la Administración Pública.

2.4. Administración Pública como Ciencia de la Administración (1956-1970)

En el periodo 1956-1970, la disociación entre teoría y práctica que caracterizaba a la Administración Pública condujo a un cisma. Un sector académico buscó en la Ciencia Administrativa una alternativa para ampliar la producción intelectual aplicada a la gestión pública, por medio de asimilar los avances emergentes en la Teoría Organizacional –que busca entender el comportamiento organizacional– y en la Administración Gerencial o *Management* –que persigue la efectividad organizacional y la eficiencia en los procesos.

La Ciencia Administrativa mostró ser un campo propicio para el desarrollo de técnicas especializadas (énfasis en el *focus*), y dejó en segundo lugar las consideraciones con relación al marco institucional. En el período intermedio (los años 60), desarrollos en el campo del Comportamiento y la Teoría de Organizaciones llevaron a considerar a la Ciencia Administrativa o *Management* como el mejor referente para la Administración Pública. En este periodo destacan aportes

como *Handbook of Organizations*, de James March (1965), y *Organizations in Action*, de James Thompson (1967). Como correlato, esta fase coincidió con la instalación de programas de posgrado en Administración Pública al interior de las Escuelas de Administración, así como con la aparición del campo del Desarrollo Organizacional, que aportó nuevas ideas, como la "democratización" de la burocracia y la "actualización" de los miembros de la organización –que resulta ser la idea germinadora del actual enfoque de fortalecimiento de capacidades.

En la medida que una facción de académicos en Administración Pública se acercaron al *Management*, también surgieron reflexiones sobre si al adoptar el *focus* del *Management* –que plantea que todas las organizaciones comparten patologías comunes– acaso se diluiría la noción de una Administración Pública; sobre si las Escuelas de Negocios estaban realmente preparadas para abordar asuntos de "interés público"; o, si acaso existe una administración solo pública, qué sería entonces lo que comprende a los otros temas.

2.5. Administración Pública como tal (último cuarto del siglo XX)

A partir de la década de los años 70's cobró impulso el interés por entender el ámbito de competencia de la Administración Pública, en función del interés público; así como la motivación por hallar un paradigma que equilibre los enfoques *locus* y *focus* (los ajustes del escenario institucional y las relaciones con el entorno y sus actores.) El concepto de lo público fue, por ende, el centro de debate en las esferas gubernamentales y académicas.

Como parte del debate se arribó a la reflexión de que los criterios para diferenciar entre interés público e interés privado son difíciles de definir empíricamente. El ejemplo se aprecia en las agencias reguladoras, que se hallan íntimamente vinculadas a la marcha de un sector o industria donde mayormente intervienen empresas privadas que brindan, por ejemplo, servicios públicos. Dicha evidencia implica que en la actualidad es improbable hallar una organización pública (o privada) a la que le sean ajenos los asuntos de interés público; y de allí que los asuntos de interés privado reflejan un conjunto de asuntos que, al final de cuentas, son públicos.

Bajo dicha línea de pensamiento, Henry (1975) abogó por una noción de "lo público" como los aspectos de la Administración Pública que no quedan limitados al ámbito institucional, sino que comprenden todo aquello que afecta el interés público, y que, por lo tanto, se hallan mayoritariamente en el escenario o entorno dentro del que existen las organizaciones públicas. Este planteamiento convierte a la Administración Pública en demandante de conocimientos e instrumentos que le ayuden a conducirse dentro de escenarios cambiantes. Además, otra noción que ha ganado predominancia es la referida a que los comportamientos y juicios de los gestores son tan importantes como su desempeño. Ello ha conducido a privilegiar las nociones de la "ética pública" y de los "asuntos públicos" como facetas de un paradigma contemporáneo en que *locus* y *focus* tienden a armonizar.

En tiempos más recientes ha surgido el enfoque de la Nueva Gestión Pública, que fue abordado inicialmente por Frank Marini (1971) en *The New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. En esta obra se aboga por un mayor activismo en asuntos tales como el desarrollo de los miembros de la organización pública, la atención a problemas de urbanismo y ambiente, seguridad humana,

y, en general, el impacto de la acción pública sobre las varias dimensiones del desarrollo. Dentro de esta perspectiva, la Administración Pública adquiere un renovado tono moral que ha conducido a un creciente interés acerca de la ética pública; tanto en lo referido a la actuación de los gestores públicos dentro de la organización (ética interna), como al relacionamiento de la organización pública con los individuos que se hallan fuera de ella (ética externa).

3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El avance hacia un moderno paradigma para la gestión pública se halla en progreso. Inicialmente ha conducido a la redefinición del concepto de "lo público" y, en función de ello, del papel del Estado, de los actores de la sociedad y de las empresas. En el nivel del gobierno nacional, en el caso peruano, el papel de las agencias reguladoras y los centros de planeamiento estratégico –que deberían implicar el desarrollo de ciencia y tecnología– apunta a dinamizar el conjunto de la economía en función del bienestar de la población. Y en el nivel de los gobiernos subnacionales, su papel es más decisivo en cuanto a apuntalar los motores de desarrollo socioeconómico en función de potencialidades territoriales, así como impulsar esfuerzos cooperativos (con otros sectores) para lidiar con los desafíos en las dimensiones sociales, en infraestructura, y en servicios públicos.

Un nuevo paradigma, sin embargo, no se establece solo en base a reformas o programas de modernización. Implica también mejorar los estándares en la acción pública. Éstos, por definición, no se limitan a los aspectos administrativos, sino que se extienden hacia la definición de políticas y la calidad de la toma de decisiones –y su correlato en cuanto a la puesta en marcha de procesos de gestión impactantes. Al respecto, existe expectativa en que lo que se ha

denominado la Nueva Gestión Pública se consolide como un paradigma integrador en el sentido de encauzar esfuerzos diversos para lograr un Estado moderno, decisivo en cuanto a impactar sobre el desarrollo, concertador y que comulgue con los más altos valores de ética en la acción pública. También se espera que incorpore tópicos emergentes, como: seguridad humana, gestión ambiental, competitividad, entre otros.

Para más detalles sirve revisar, por ejemplo, los estudios y compilaciones realizados por Christensen y Laegreid (2007), quienes refieren que la Nueva Gestión Pública se apoya en una base científica; y ello implica una orientación hacia el desarrollo de metodologías para la ejecución de políticas y para la conducción de procesos de gestión. Además, se le atribuyen fundamentos orientados a transformar la organización en función de su entorno –que se derivan de la Teoría Organizacional, sobre entender cómo y por qué funciona una organización. Otra característica es la redefinición del *locus* (énfasis en la gestión), en términos de la capacidad organizacional para prescribir políticas públicas y enriquecer la toma de decisiones, para lo cual el enfoque de la Nueva Gestión Pública se apoya en disciplinas como la Economía Política y el Análisis de Políticas.

El mediano plazo mostrará si las expectativas puestas en el enfoque de la Nueva Gestión Pública han de concretarse. Existen razones para pensar que puede ser así. En primer lugar, ofrece disolver la dicotomía entre política y administración, por medio de articular las dimensiones: gerencial, político-administrativa y técnico-operacional. Segundo, es un paso adelante en cuanto a introducir en la agenda del Estado asuntos de interés público nacional, a la par de asuntos que trascienden las fronteras o los intereses del país. Evidencia a favor es el creciente esfuerzo de países que han elevado sus niveles de crecimiento económico y que además se suman a iniciativas globales

en campos diversos y retadores como la seguridad alimentaria, el cambio climático, la seguridad energética, los programas preventivos sobre pandemias, etc.

Sin embargo, subsisten retos para migrar hacia un paradigma adecuado al siglo XXI. Un reto es la implantación de modelos meritocráticos en la gestión pública (criterio aceptado por los líderes gubernamentales), que no parece funcionar si se carece de un mecanismo para construir y/o fortalecer capacidades de modo sostenido, de un mecanismo de evaluación del desempeño (según resultados, y no sólo actividades o niveles de ejecución presupuestal) y de procedimientos ágiles. Otro reto es la calidad de la toma de decisiones, que implica contar con capital humano con las debidas competencias gerenciales –los cargos gerenciales por sí solos no reflejan la capacidad gerencial– y alto compromiso ético y de orientación hacia el ciudadano. Tal vez uno de los retos más difíciles sea el propio modelo de gestión imperante en la actualidad, que enfatiza la conducción de actividades en función de normas y de procedimientos (incluso informales), en desmedro del logro de objetivos impactantes pro desarrollo. Evidentemente, el reto ha de ser mayor en países en los que los esfuerzos de innovar en la gerencia y la gestión pública se hallen aún en etapa inicial o se hayan visto postergados (por falta de voluntad política, por ejemplo).

Otro aspecto a dilucidar con relación a la implantación de un nuevo paradigma para el sector público es la estrategia a emplear. Es posible que se opte por retomar reformas de primera generación similares a las ocurridas en los años 90s, que enfatizaban la eficiencia, la racionalización de las estructuras (el tamaño) y la adopción de principios de gerencia (Self, 2000). Podría también optarse por una línea dura –con base en la rendición de cuentas y la medición del desempeño–, una línea blanda –con base en la calidad y el desarrollo

de capacidades en los gestores–, o una combinación de ambas (Ferlie y Geraghty, 2005) que es de lo que tratan las llamadas reformas de segunda generación.

Christensen y Laegreid (2007) también anticipan que cualquiera sea la estrategia elegida, ésta será influenciada por el sistema político, el sistema parlamentario, la solidez institucional en el gobierno nacional, las corrientes de pensamiento con que comulguen los líderes políticos, el grado de estabilidad social y macroeconómica, e incluso aspectos culturales propios de un país. Estos factores también influirán sobre sí la implementación es integral o sectorial, su gradualidad y el punto de partida (qué se priorizará.) Y dado que los países de la región ya han atravesado por periodos de reforma, es plausible que se opte por reformas selectivas; tal vez similares a las registradas en países más desarrollados (como los países de la OECD) en los años 80s, que comprendieron medidas para racionalizar el tamaño del Estado, modernizar las instituciones públicas e implantar sistemas de control de gestión (Eliassen y Sitter, 2008), entre otras.

CAPÍTULO 2

Desarrollo: eje de la modernización de la gestión pública

1. ¿POR QUÉ LOS GOBIERNOS ADOPTAN ESTRATEGIAS DE MODERNIZACIÓN?

Durante la mayor parte del siglo XX el debate en el campo político y académico se centró en definir el rol del Estado y qué funciones le corresponden en torno a la economía, el bienestar de la sociedad, el sistema político (y su conducción desde el gobierno), entre otros aspectos que, en ese periodo, obedecían a un contexto cambiante y de polarización entre las potencias mundiales; con posturas diversas (comunismo, democracia electoral, social democracia, entre otras).

Hacia finales del siglo pasado dio inicio una convergencia de enfoques en cuanto a papel del Estado en la vida del país. Graeme Gill (2003), en su obra *The Nature and Development of the Modern State,* refiere que la marcha del Estado continúa siendo el centro de gravedad de una nación. Pero el imperativo contemporáneo es su mayor capacidad para organizarse, cumplir sus funciones, e implementar políticas nacionales que permitan realizar objetivos concretos; ello distingue al Estado moderno de sus predecesores.

Asimismo, las fórmulas únicas y perdurables para un Estado vigoroso no son efectivas, porque el contexto de incertidumbre, interdependencia y desafíos para las sociedades hacen del desarrollo de mayores capacidades en el Estado una labor en permanente

evolución (de corto, mediano y largo plazo). En el marco de la arquitectura del Estado, además, los gobiernos se hallan ante el desafío de plantear, concertar y conducir las combinaciones más promisorias entre las capacidades internas –en los poderes e instituciones del Estado– y las capacidades sociales –para relacionarse con actores sociales y económicos diversos–. Dicha articulación ha sido vista como un atributo ineludible para un Estado que pueda orientar los destinos de la nación en la escena actual.

No obstante, la perspectiva de un Estado moderno no se limita al ámbito nacional. Existe creciente interés por los papeles o roles del Estado en el contexto de conjuntos de países que dialogan y establecen pactos y compromisos en torno a desafíos o necesidades comunes. En consecuencia, una diversidad de roles posibles es lo que los Estados (más precisamente sus gobiernos) tienen frente a sí. Esta diversidad obedece a numerosas y complejas interrelaciones entre los países y sus respectivos agentes sociales, económicos, gubernamentales y científicos, que son característicos del actual contexto globalizado e interconectado que es transversal a los países.

El concepto del Estado moderno viene acompañado del surgimiento de retos de índole supranacional; que reflejan cuan interdependientes son las sociedades y las economías del globo. La prosperidad y la competitividad, por ejemplo, descansan principalmente sobre el desempeño económico y la habilidad de los países para orientar sus estructuras productivas hacia campos más próximos a las industrias intensivas en conocimiento y tecnología[1].

[1]Concita especial interés el Índice de Competitividad Global publicado anualmente por el Foro Económico Mundial. El índice mide la competitividad de un país y toma en cuenta doce pilares: instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, innovación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación empresarial e innovación.

Pero para ello deben enfatizar la importancia de la educación básica y superior, que a su vez depende de buena salud y adecuada nutrición[2].

Salud y Educación, a su vez, son sensibles a la creación de empleo para elevar el ingreso familiar, así como de la creación de empresas que puedan aportar tributos que hacen posible asignar presupuesto para llevar adelante los sistemas de salud y de educación. Este mecanismo circular se halla en todos los sectores y ámbitos del desarrollo.

Los riesgos de índole supranacional son también característicos de nuestros tiempos. Las pandemias, el terrorismo global, la fragilidad de los sistemas democráticos en países de joven formación, la volatilidad de los mercados financieros, los conflictos por el uso del agua y los recursos naturales, la brecha tecnológica, las tasas de mortalidad en madres e infantes, el aumento de las tasas de personas afectadas por enfermedades, y el clima extremo asociado al calentamiento global, son sólo algunos de los problemas que se han multiplicado en las últimas décadas. Todos ellos comprometen seriamente los visos de prosperidad y, más aún, debilitan la base del desarrollo en sus múltiples dimensiones.

Frente a los retos y a los problemas que caracterizan el escenario global de este siglo, es imperiosa la necesidad de cooperar y combinar recursos y capacidades a nivel de los países (como lo ocurrido con los Objetivos del Milenio y ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible). La situación imperante deja al Estado y a sus instituciones en una

---

[2] Ello pone de relieve la necesidad de diseñar, desarrollar e implementar políticas públicas que, además de generar crecimiento económico, vayan de la mano con el desarrollo humano. En relación con esto último, el indicador más importante en el plano internacional es el Índice de Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que contempla como parámetros tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. Para acceder a los reportes de Desarrollo Humano, el lector puede visitar el sitio web del PNUD.

posición de gran responsabilidad. Ante ello, son pocas las dudas sobre que el papel del Estado es generar las condiciones necesarias para que la sociedad en su conjunto tenga reales posibilidades de seguir una ruta de prosperidad.

En tiempos en que el Estado se mantiene como la configuración política dominante y que la buena gobernanza[3] se ha convertido en un pilar cave del desarrollo de los países, cabe esperar que el nivel de capacidades en las instituciones del Estado (principalmente en nivel gubernamental) fuese la columna de apoyo para conducir a paso firme la marcha del país, incluso si se considera aceptable la rigidez en el funcionamiento del aparato de la administración pública. Pero los retos de la escena global posiblemente sean demasiado complejos para que sólo el Estado (en particular, el gobierno) los afronte. Por ello es necesario mirar hacia otros actores cuyo accionar no se halla restringido a las fronteras entre países (empresas, centros de investigación y estructuras que surgen a iniciativa de los ciudadanos) o a esquemas procedimentales rígidos. Estos otros actores se organizan y definen objetivos que, al final de cuentas, influyen sobre el desarrollo. Más aún, su accionar (la gestión que realizan) podría conducir a resultados significativos y más inmediatos que lo que pueden lograr las instituciones del campo público por sí solas.

¿Podrían suceder que el papel del Estado pierda importancia en comparación con otros tipos de actores que se perfilan mejor para enfrentar los desafíos de la prosperidad en el siglo XXI? Este tipo de interrogantes, entre otras, reflejan una motivación más para que desde los gobiernos se pongan en marcha esfuerzos conducentes a evolucionar las capacidades del Estado; concretamente en sus

[3] Naciones Unidas se refiere a la "buena gobernanza" como aquella que promueve la equidad, la participación, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que las políticas de gobierno sean efectivas, eficientes y duraderas. Véase: http://www.un.org/es/globalissues/governance

instituciones y organismos que tienen el mandato concreto de influir sobre el desarrollo. No se trata de una competencia. Por el contrario, implica un avance sintonizado entre los distintos actores que tienen algo que decir y actuar en torno al desarrollo y a los factores y tendencias que lo ponen en riesgo.

Las motivaciones expuestas aportan a justificar por qué en un número creciente de países existen preocupación por mejorar la capacidad de gestión en las instituciones públicas que personifican el papel del Estado moderno. En décadas recientes se han iniciado procesos de modernización en diferentes regiones del mundo. Pueden guardar grandes diferencias entre sí, pero es una garantía que aquellos que tengan éxito comparten algo en común: pueden materializarse e impulsar la prosperidad del país y/o el territorio. Frente a ello, a los gobiernos les corresponde el papel de "materializar" las nuevas visiones sobre el papel del Estado y de los actores de la sociedad; y lo pueden hacer por intermedio de las políticas de desarrollo y de los procesos de gestión que sirven para llevarlas a la práctica en un clima de colaboración con otros actores y/o sectores de la sociedad.

2. ESTRATEGIAS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En la perspectiva de fortalecer la capacidad en el Estado, las reformas internas no son suficientes. Las capacidades potenciales deben poder manifestarse a través de procesos concretos e interdependientes entre sí; procesos que edifiquen hitos en las dimensiones del desarrollo sobre las que actúan y/o influyen. Así, cada hito es producto de procesos subyacentes que son generados y conducidos por organizaciones públicas vigorosas que atienden un rol institucional vinculado al desarrollo. Además, cada hito revela avances a lo largo de una cadena de resultados en desarrollo. La dinámica descrita

sintetiza en buena medida lo que implica una gestión moderna orientada a impactar en el desarrollo, y, en consecuencia, debe poder identificarse dentro de la mayoría de estrategias de reforma o de modernización de la gestión pública desde el Estado.

Al respecto de lo anterior, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha propuesto la noción de gestión por resultados en el desarrollo (GPRD); que se apoya en una revisión de experiencias de reforma en la región y que propone un marco general de intervención (de reformas) sobre el ciclo de gestión en torno a cinco pilares: planificación, presupuestación, gestión financiera, gerencia de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación.

La propuesta del BID se orienta a funciones que son administradas en un contexto interno. Pero dicha propuesta podría incorporar, además, aspectos como el desarrollo de las instituciones, el papel de los gerentes en la toma de decisiones, las competencias gerenciales para conducir el proceso generador de resultados, la ética pública en el éxito de las reformas y de la marcha de los procesos que emanan de la gestión pública.

Asimismo, en 2007 el BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) difundieron un “modelo abierto” de gestión para resultados en el sector público. El modelo enfatiza el equilibro entre las reformas en el interno institucional y un entorno de condiciones para que las reformas puedan ser implementadas –en función de un ciclo de gestión pública. Propone un marco metodológico que integra elementos atribuidos a la gestión para resultados y los vincula con la arquitectura organizativa, así como con instrumentos pensados para identificar, valorar y difundir el valor generado por la acción pública desde el Estado.

El BID y el CLAD refieren que su metodología es abierta porque los factores y los procesos que determinan el éxito de un

sistema de gestión para resultados son sensibles a las condiciones iniciales bajo las que las estrategias de reforma o modernización fueron iniciadas (condiciones que dependen de las particularidades de cada país). Una ventaja de esta propuesta es que refiere la gestión para el desarrollo como algo que no tiene lugar en el interno de las entidades del Estado. Otro aspecto destacado es que el criterio básico de una reforma que prospera es poder evidenciar un cambio cultural sobre cómo conducir la gestión pública; desde una lógica orientada a cumplir con funciones y actividades, hacia otra de definir y ajustar procesos tomando como marco de referencia los resultados que se pretende generar por medio de dichos procesos.

Aunque se halla pendiente conocer la medida en que las estrategias de modernización en países de la región han sido efectivamente influenciadas por los aportes del modelo abierto de gestión para resultados, el BID y el CLAD sostienen que existe un avance en la aplicación del modelo, pero bajo formatos adaptados a las características institucionales de los países. Experiencias destacadas serían las de Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay; países en los que se ponderó una estrategia de modernización basada en la introducción de sistemas de evaluación de resultados –cuyos logros incluyen el aumento en la eficiencia y la eficacia en la gestión, la tendencia de asumir responsabilidad por el logro de resultados entre los funcionarios públicos, y la participación ciudadana.

En Chile y Uruguay también se han registrado reformas en el eje presupuestario, a modo de engranaje entre los procesos de planificación y de toma de decisiones. Con ello se ha buscado una aproximación hacia correlacionar la calidad de las decisiones y el logro de objetivos estratégicos, como reflejo del nivel de compromiso de las instituciones (y los gestores) para con los resultados en desarrollo. Colombia y Uruguay, por su parte, han sustentado sus

reformas en “capacidades” para formular políticas públicas y conducir una gestión que favorezca la implementación de las políticas, y que concite la participación de los actores (en la vigilancia social y el control ciudadano, por ejemplo).

En el documento del BID y el CLAD (ver referencias bibliográficas) se sugiere que la modernización puede enfocarse desde distintos frentes. Uno de ellos vincula los resultados con el presupuesto; el otro los vincula con la calidad de las decisiones de política pública. Para ambos casos la convergencia de cambios institucionales y organizativos conduce a elevar la funcionalidad de los procesos de la gestión pública y, en consecuencia, la habilidad de las instituciones públicas para alcanzar resultados esperados en función de lo planificado.

Ramió y Salvador (2004) también han examinado programas de modernización en países de América Latina. Han prescindido de las prioridades de los gobiernos nacionales –algunas de ellas en función de factores exógenos a la realidad nacional–, y en su lugar han prestado mayor atención a lo que ocurre con la capacidad de las propias instituciones públicas para lograr articular la dimensión política con el proceso de gestión. Los resultados de su investigación apuntan a que la realidad de las instituciones públicas en la región no favorece un avance decisivo de las reformas en la gestión, porque éstas se han centran en la estructura institucional, la que no se difícilmente se adapta a los procesos de cambio –alentados por factores en el contexto global y nacional– que ocurren en las diversas esferas de la realidad nacional (en lo político, social, económico, cultural, etc.)

Ramió y Salvador resaltan, además, que el capital humano es el factor que posibilita a las organizaciones que conducen la gestión pública aprender y adaptarse a contextos cambiantes. En su diagnóstico las estrategias de reforma y/o modernización en América

Latina no han conseguido prosperar – permitiendo a las organizaciones del sector público reorientarse hacia resultados– porque el tratamiento del factor humano es inestable y porque medidas como el servicio civil finalmente no llegan a concretarse o enfrentan gran oposición desde diversos frentes: políticos y gremiales, principalmente.

En años más recientes, sin embargo, se ha sostenido que la adopción de los principios de la calidad y el uso de tecnologías y sistemas de información y comunicaciones tendrán un efecto decisivo en el campo de la gestión pública; como ha ocurrido para la mayoría de rubros del sector empresarial. En esta corriente de pensamiento, el CLAD (2008) ha impulsado la adopción de la Carta de Calidad en la Gestión Pública[4]; en la perspectiva de integrar las dimensiones política y técnica para posibilitar la mejora continua de la calidad en la gestión pública, a través de políticas públicas, planes e instrumentos.

Finalmente, la modernización también ha concitado la participación de los organismos multilaterales. El Banco Mundial y Naciones Unidas –por intermedio de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), respectivamente– han impulsado estrategias novedosas durante segunda mitad de la década pasada. La simplificación administrativa en los trámites asociados a servicios públicos, el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos descentralizados, reformas en el sistema de recaudación fiscal y las políticas sociales son algunas de estas estrategias.

---

[4] Por la importancia, finalidad, alcance, orientaciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública, se recomienda la lectura de la "CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PUBLICA", aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, junio de 2008.

En síntesis, los tipos de estrategias de modernización en las instituciones del Estado en países de la región sugieren que no hay un frente único por el que se pueda incidir en las capacidades de gestión en el sector público. Cada uno aporta beneficios; pero éstos no necesariamente se pueden extrapolar al conjunto de instituciones, y tampoco es plausible uniformizarlos a nivel de organizaciones concretas que conducen procesos diversos y de alta complejidad. Es prudente sugerir que las reformas requieren ser integrales; no en el sentido de abarcar cada aspecto de la vida de las instituciones públicas, pero en el de integrar diversos frentes de actuación bajo una misma estrategia.

3. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN PERÚ

En Perú, la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es el ente rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública. El sistema comprende la reestructuración y la modernización del Estado; y se apoya en propuestas como las Cartas Iberoamericanas de Calidad en la Gestión Pública (iniciativa del CLAD), los pilares de la gestión para resultados, las estrategias de gobierno electrónico y los mecanismos de participación ciudadana, entre otras propuestas que aportaron a la formulación de la Política de Modernización de la Gestión Pública y de su plan de implementación.

3.1. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP)

La Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, declara al Estado peruano en proceso de modernización.

Dicho proceso ha de desarrollarse de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP), y el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado[5]. Bajo la visión de un Estado peruano moderno y al servicio de las personas, el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, de enero de 2013, aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Este instrumento orienta la modernización de la gestión pública para las entidades de administración pública en todos los niveles de gobierno y para los organismos autónomos. La Política Nacional comprende catorce objetivos específicos, entre los cuales se incluye:

- Promover que las entidades públicas -en los tres niveles de gobierno- cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales.
- Redefinir, en concordancia con el proceso de descentralización, las competencias y funciones de las entidades públicas (nacionales, regionales y locales).
- Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.
- Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública.

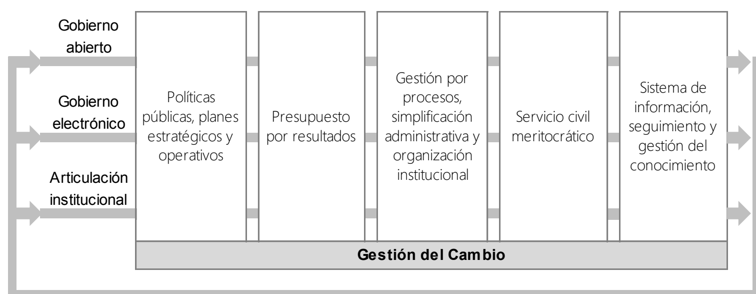
[5] Artículo 1, numeral 1.2 de la Ley Nº 27658. Nótese que, en virtud del Decreto Supremo 006-2002-PCM, la Dirección General de Gestión Pública a que se refiere la Ley Nº 27658 pasó a denominarse Secretaría de Gestión Pública.

- Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan.
- Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, a fin de obtener lecciones y establecer mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.
- Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas y en la línea de permitir consolidar propuestas de gobierno abierto.
- Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.
- Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos, mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.
- Fomentar la creación de mecanismos de articulación necesarios para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas.
- Articular, simplificar y actualizar los sistemas y promover un funcionamiento que considere la heterogeneidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades.

Los objetivos son procurados mediante esfuerzos en torno a los pilares o ejes de la política de modernización (ver figura 2.1): políticas

públicas y planes estratégicos y operativos; presupuesto por resultados; gestión por procesos y simplificación administrativa; servicio civil; y el sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

Figura 2.1. Pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública



Fuente: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP).

Asimismo, los pilares de la política descansan sobre un proceso de gestión del cambio y toman como marco de referencia principios orientadores para la gestión pública, como:

a) Orientación al ciudadano.
b) Articulación intergubernamental e intersectorial.
c) Balance entre flexibilidad y control de la gestión.
d) Transparencia, rendición de cuentas y ética pública.
e) Innovación y aprovechamiento de las tecnologías.

3.2. El plan de implementación de la PNMGP

La Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM, del 16 de mayo de 2013, aprobó el Plan de Implementación de la PNMGP 2013-2016. El plan tuvo como punto de partida la visión de un Estado moderno, descrito en los siguientes términos:

> "*El Estado Peruano se caracteriza por ser un Estado moderno, al servicio de las personas, que ha transformado sus enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos. Un Estado moderno es aquel orientado al ciudadano, eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas).*"

El plan estableció como **objetivo general** de la Política: orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país. El cumplimiento de este objetivo se mide a través de dos indicadores: (1) la percepción en torno a la calidad de los servicios brindados por el Estado, y (2) el índice de gestión para resultados en el desarrollo.

Los catorce objetivos específicos de la Política de Modernización, por su parte, fueron clasificados en categorías de lineamientos: (1) lineamientos para las entidades públicas en general; (2) lineamientos para los ministerios y los entes rectores de los sistemas funcionales; y (3) lineamientos para los entes rectores de los sistemas administrativos.

Cada lineamiento comprende objetivos específicos, precisando indicadores y las acciones a llevarse a cabo. Los lineamientos para las "entidades públicas, en general" atienden nueve objetivos, treinta y un

acciones y quince indicadores. Éstos se hallan comprendidos en una matriz que consigna, además, a la entidad líder, las metas en las entidades públicas y los plazos para la implementación de acciones, tomando como horizonte el periodo 2013-2016. En el caso de los lineamientos para los ministerios y entes rectores de los sistemas funcionales, el Plan señaló cuatro objetivos específicos, ocho acciones y cinco indicadores; comprendidos en una matriz que indica a las entidades líderes, las metas y los plazos –algunas metas fueron planificadas para 2013 y 2015 y la mayoría lo fueron para 2016. Finalmente, los lineamientos para los entes rectores de los sistemas administrativos comprendieron un objetivo específico, tres acciones y dos indicadores, cuyo cumplimiento fue planificado para los años 2014 a 2016.

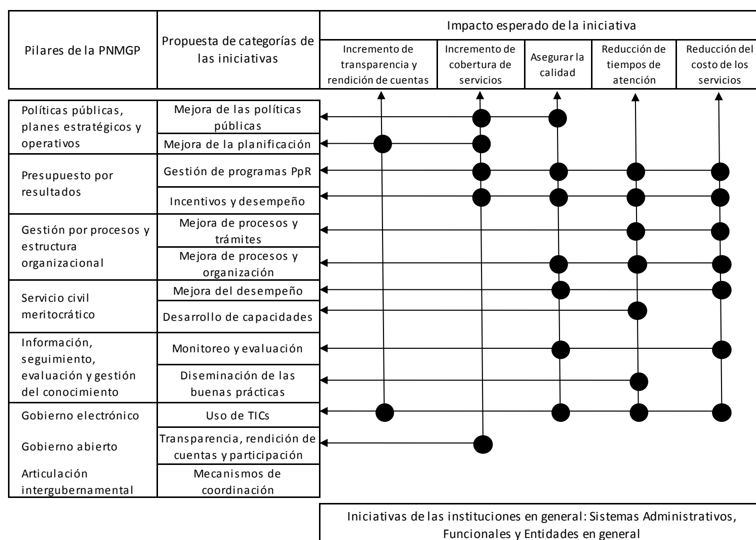
A efectos de propender a crear condiciones para la implementación de la política de modernización, el plan señaló que la SGP desarrollará mecanismos de incentivo y apoyo para respaldar los esfuerzos de modernización, entre los que fueron considerados:

a) Formulación de lineamientos y orientaciones, promoviendo la coordinación y articulación entre las entidades públicas vinculadas al proceso de modernización.
b) Ejecución de acciones de desarrollo de capacidades en los niveles de gobierno.
c) Gestión de incentivos (financieros y no financieros) que alienten el cumplimiento de iniciativas de modernización. Bajo este mecanismo, la coordinación entre la SGP y el Ministerio de Economía y Finanzas posibilita un sistema de incentivos a la modernización que comprende la administración de un presupuesto para transferencias condicionadlas, tal que se premie el esfuerzo de las entidades públicas en su proceso de modernización, engranado con un proceso de acompañamiento

durante la definición y puesta en marcha de acciones de modernización.

Otro de los instrumentos fundamentales del Plan de implementación era la creación de un Sistema de Gestión de Iniciativas de Modernización (de mayor vigencia) que funciona como modelo de Modernización Continua Centrada en el Ciudadano (ver figura 2.2).

Figura 2.2. Modelo de Modernización Continua Centrada en el Ciudadano



Fuente: Plan de Implementación de la PNMGP.

Por su parte, el Sistema de Gestión de Iniciativas de Modernización se debería apoyar sobre una Herramienta de Gestión

de Iniciativas de Modernización. El sistema brindaba, además, referencias específicas a metodologías de gestión de iniciativas, a aplicativos informáticos sugeridos, así como una propuesta preliminar de matriz de identificación de iniciativas de modernización de la gestión pública, como muestra la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Matriz de identificación de iniciativas de modernización

Categoría de la iniciativa (pilares de la PNMGP)	Incremento de transparencia y rendición de cuentas	Incremento de la cobertura de servicios	Mejora de la calidad (ausencia de errores)	Reducción de tiempos de atención	Reducción de costos de los servicios
1.					
2.					
n.					

Fuente: Plan de Implementación de la PNMGP.

3.3. Implicancias para la implementación

Un aspecto a destacar de la iniciativa de modernización en Perú es que podría recobrar el impulso que parece haber perdido en los últimos años. En enero de 2002 se promulgó la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley N° 27658). En julio de 2002 se subscribió el Acuerdo Nacional, que considera la Política 24° de "afirmación de un Estado eficiente y transparente". Luego de una década sin mayores avances, se retomó el camino del cambio, con la Política de Modernización de la Gestión Pública.

No obstante, persisten dificultades con relación a las reales posibilidades de concretar esfuerzos de implementación de la Política. Uno de ellos, quizás el más relevante para la implementación, es el

financiamiento. En el artículo 4° del DS N° 004-2013-PCM se señaló que la financiación de acciones de modernización depende del presupuesto institucional de los pliegos, y que no corresponderían recursos adicionales del tesoro público. Si se considera, como antecedente el intento anterior, el diseño del Programa de Modernización del Estado ha demandado de una financiación de 28 millones de dólares (por el Banco Interamericano de Desarrollo, recursos del Estado y aportes de cooperantes), no parece haber correspondencia con el tipo de financiación a la que pudieron apelar, por ejemplo, los Gobiernos Regionales y Locales para sus iniciativas de modernización. Esta limitación es posiblemente el principal desincentivo que puede explicar por qué en el periodo 2015-2016 fueron escasas las iniciativas de modernización en las instituciones públicas –las que se han encaminado corresponden mayormente al nivel nacional de gobierno.

La preocupación anterior es mayor si se toma en consideración el horizonte del plan de implementación: el mediano plazo (hasta 2016). Aún se desconoce el resultado sobre si las metas que se desprenden del objetivo general de modernización han sido alcanzadas. Y un aspecto que dificulta una apreciación sobre lo ocurrido hasta 2016 se refiere al hecho de que siendo la SGP el ente conductor del proceso de modernización –que implica acompañamiento y asistencia a las entidades que inicien acciones de modernización–, no se conoce a ciencia cierta si se ha previsto (y cumplido, de ser el caso) dotar a la SGP de las capacidades, los recursos y el personal necesarios para cumplir con dicho papel.

¿Es el fortalecimiento por parte de la Secretaría de Gestión Pública un factor crítico?

La implementación del presupuesto por resultados en 2007, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, es un caso ilustrativo. En dicho esfuerzo se condujo una fase preparatoria y una implementación gradual que implicó acciones de asistencia técnica, dotación de equipos, capacitación del personal de planificación y presupuesto; entre otros recursos con que no parece contar la SGP.

Ambos aspectos (preparación e implantación) parecen ser ausentes o muy discretos. Ello podría tener relación con el hecho que las metas a lograr (en función de objetivos específicos) no parezcan apuntar a un avance sustancial en modernización. Se han definido incluso niveles discretos de logro que, incluso de haberse alcanzado, dificultarían poder afirmar que las mejoras y cambios responden directamente a las iniciativas de modernización; tal como se observa a continuación (datos reportados a 2016):

- Sólo 30% de las oficinas de recursos humanos en entidades del Gobierno Nacional, acreditan sus capacidades de gestión de acuerdo a directivas emitidas por SERVIR.
- Sólo 15% de entidades del Gobierno Nacional (a 2016) redefinen y ajustan sus instrumentos de gestión y programas presupuestales en función de la información generada con el uso de herramientas de monitoreo y evaluación.
- Sólo 10% de entidades del Gobierno Nacional (a 2016) incorporan herramientas de gestión del conocimiento en su accionar siguiendo los lineamientos nacionales,
- Sólo 15% de entidades públicas (a 2016) implementan servicios interoperables.
- Cinco sistemas administrativos (a 2016) se han modernizado de acuerdo a lo señalado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

- Las metas discretas también se aprecian en el ámbito de los gobiernos locales. Se hubo previsto un universo de 379 municipalidades (el 20% del número total en el país) dentro del marco de definición y evaluación de logro de metas (a 2016).

Cabe indicar que entre 2014 y 2015 se observaron esfuerzos aislados de algunos órganos rectores para impulsar el proceso de modernización. Tal es el caso del CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico), que ha emitido directivas y difundido guías que orientan los procesos de planeamiento prospectivo, estratégico e institucional. De otro lado, la SGP ha insistido en la tarea de difundir un marco metodológico y lineamientos para incorporar el enfoque de gestión por procesos, mejoramiento continuo, gestión del conocimiento, la construcción de indicadores (y su relación con la gestión de desempeño institucional), y la articulación entre los sistemas administrativos y las áreas funcionales (o entre el nivel político y técnico); pero la dificultad se mantiene en lo referido a llevar a la práctica iniciativas concretas de modernización[6].

Finalmente, el proceso de modernización de la gestión pública en Perú se ha nutrido de diversos enfoques, ensayados en países vecinos, y ha dado sus primeros pasos en cuanto a definir las bases y los objetivos de la modernización. Pero una vez superado el primer quinquenio de su reactivación persiste la dificultad de reafirmar que el proceso debe ocurrir y debe construir hitos verificables. La trayectoria parece ser la correcta, pero posiblemente transitar por ella requiera de un marco de referencia que equilibre los enfoques del

[6] Por el alcance que tiene, al 2021, el marco normativo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, se recomienda la lectura del texto completo del Decreto Supremo y su anexo que comprende la justificación, fundamentos, la visión, alcances, objetivos y principios orientadores de la política; así como los cinco pilares centrales y tres ejes transversales, los lineamientos para la modernización de la gestión pública y el rol del ente rector del sistema que debe liderar el proceso.

cambio con las herramientas que lo hagan posible. Evidentemente, lo que durante 2017 (o en adelante) resulte de la revisión de avances e hitos con relación a lo pretendido con el Plan de Implementación de la PNMGP resultará o esclarecedor en cuanto a lo que ha prosperado y a lo que quizás haga falta para continuar en la senda de la modernización de la gestión pública en Perú.

PARTE 2: GERENCIA ORIENTADA A RESULTADOS EN DESARROLLO



CAPÍTULO 3

Políticas y planeamiento con enfoque de resultados en desarrollo

1. LA ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS

Tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo se vienen gestando esfuerzos por avanzar en la adopción de un nuevo paradigma en la gestión pública, centrado en el logro de resultados que reproduzcan avances en las dimensiones del desarrollo. Estos esfuerzos necesariamente involucran superar las limitaciones de los modelos de administración pública vigentes. Las limitaciones no aluden tanto a debilidades en los sistemas de administración pública, sino a que los cambios y/o transformaciones en las estructuras sociales, económicas y tecnológicas de los países ocurren a mayor velocidad de lo que las instituciones públicas pueden anticipar.

Otra dificultad es lograr que las organizaciones públicas desarrollen la capacidad para formular e implementar políticas de desarrollo descentralizadas. La motivación práctica es que la planificación exclusivamente centralizada ha mostrado que no es sostenible, como se desprende de las dificultades enfrentadas por los sistemas políticos centralizados durante la mayor parte del siglo XX – cuyos rezagos generan problemas financieros y sociales hasta el día de hoy. En consecuencia, una orientación hacia el logro de resultados ofrece tres ventajas. Primero, inserta al sector público en las dinámicas

de la sociedad (ritmo). Segundo, organiza mejor las prioridades y las intervenciones desde el Estado (secuencia). Tercero, reorienta la acción pública hacia su entorno (impacto).

La orientación hacia resultados y, particularmente, la definición de políticas que canalicen procesos generadores de resultados, difícilmente se puede obtener sobre el accionar en solitario de las instituciones del Estado. Éstas deben concebirse como entidades que coordinan procesos de mayor envergadura –procesos de desarrollo– en los que son necesarios esfuerzos convergentes del Estado, en alianza con otros actores relevantes de la sociedad civil y el empresariado. La orientación hacia resultados es un concepto flexible e interactivo; como tal, tiene mejores prospectos sí se produce la convergencia de esfuerzos entre los actores del desarrollo (y uno de ellos es el Estado.)

La convergencia de esfuerzos es también una característica del concepto moderno de las políticas públicas; aunque ello no siempre es reconocido por los decisores de política y los gobernantes. De modo que la disyuntiva sobre qué modelo de gestión se debe adoptar para introducir la orientación hacia resultados es sólo un aspecto de una decisión más relevante: políticas orientadas a resultados.

Al interior de las organizaciones públicas se hace patente la necesidad de poder generar políticas. Pero la dificultad de ponderar esta necesidad estriba en que se confunde el propósito de las políticas públicas, con el papel de las normas (leyes, directivas, etc.), y también con los nacientes mecanismos de participación ciudadana. Las políticas a nivel institucional marcan el paso a los procesos en el nivel organizativo; la participación legitima las opciones de política más promisorias; las normas dan estabilidad al marco de legitimación y a la acción pública, dentro de parámetros predefinidos y aplicables a las entidades del Estado. No se trata de los mismos conceptos. Son

distintos, pero se hallan íntimamente relacionados y se retroalimentan entre sí. En esa línea de razonamiento la gestión pública es la propia acción pública que traduce políticas legítimas y formales en procesos que eventualmente reproducen resultados que, por un lado, impactan sobre una dimensión del desarrollo o sobre un grupo poblacional, y, por otro lado, generan evidencia para valorar la calidad de las políticas, de los marcos normativos, de los mecanismos de participación y de la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Bajo el razonamiento expuesto, este capítulo se ocupa de vincular la dimensión de las políticas con la dimensión de la gestión, por medio de la planificación. Los autores buscan abordar la orientación hacia resultados como el insumo del proceso de gestión pública y no solamente como el producto de un proceso. Para ello, se abordará la definición y la formulación de políticas y además se discutirá la planificación del proceso de gestión en función de las políticas que lo anteceden.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL BUEN GOBIERNO Y LA GESTIÓN

El papel de las políticas públicas concierne a un vasto número de disciplinas y campos de estudio. Desde la economía, los sistemas de salud y educación, las redes de protección social, la reducción de la pobreza y la creación de empleo de alto valor; hasta aspectos específicos como la regulación de los servicios públicos, los aranceles a las importaciones, las tasas impositivas, el currículo educativo, la infraestructura pública y las medidas de protección ambiental, entre muchos otros. En consecuencia, las políticas no aluden a un concepto lineal, sino más bien a un concepto multinivel.

Asimismo, las políticas públicas son imprescindibles para cumplir las responsabilidades asociadas al ejercicio del poder: gobernar y ejercer el poder –confiado por los ciudadanos– para conducir los destinos de la sociedad y procurar la prosperidad, la calidad de vida y oportunidades de desarrollo humano.

La definición de las políticas, no obstante, pocas veces se halla libre de dificultades y obstáculos. Por un lado, persiste la percepción de que se trata de lineamientos amplios, que anteceden a instrumentos más explícitos y detallados. Esta visión procede de los campos del Derecho y las Ciencias Políticas, y ciertamente es válida en el sentido que un fundamento de la estructura política de un país es aumentar la predictibilidad en la acción del Estado –lo que implica asegurar por medios legales que las instituciones del Estado y sus estructuras organizativas actúan bajo los "mismos criterios" y procedimientos–; razón por la que cada año se generan nuevas leyes y normas, y se modifican otras tantas.

Pero las políticas que se orientan al desarrollo no tienen que ver solamente con la acción del Estado, sino además con la acción de otros actores y con las sinergias potenciales que emergen del esfuerzo conjunto. Estas relaciones son mucho más complejas y tal vez no sea posible regularlos bajo "mismos criterios." Un enfoque sistémico es más apropiado para este campo; pero el conocimiento y los marcos metodológicos que lo hagan posible difícilmente pueden provenir de un grupo reducido de disciplinas.

La complejidad parece ser el atributo que mejor describe el tipo de políticas orientadas a resultados en desarrollo. Los Estados –y en particular los gobiernos– difícilmente podrían enfrentar los desafíos de los nuevos tiempos ellos solos. Tampoco podrían predefinir los comportamientos de otros actores en la realidad nacional o local. No obstante, sí pueden definir políticas transversales que posibiliten la

actuación de los actores de la sociedad (los actores del desarrollo) según las capacidades y los recursos que puedan aportan más a los procesos de desarrollo que derivan de las políticas públicas. Una gestión pública moderna (y no las normas por sí solas) puede hacer la diferencia, porque puede impulsar los procesos y además coordinar los esfuerzos de varios grupos de actores; lo que implica un nuevo reto: incertidumbre sobre los comportamientos reales de los actores.

En suma, abordar las políticas públicas en el contexto contemporáneo implica apreciarlas desde su doble acepción. En primer lugar, como la pauta para el buen gobierno. En segundo lugar, como la pauta para una gestión efectiva multi-actor; lo que en el contexto de la modernización implica entender las políticas como naturalmente orientadas a impulsar el logro de resultados en desarrollo.

2.1. Conceptos en torno a las políticas públicas

Desde una óptica general, las políticas públicas son orientaciones que se extienden hasta la puesta en práctica de acciones por parte del Estado –cada vez más, en alianza con otros actores– para resolver problemas sociales o para aprovechar oportunidades relevantes para el bienestar presente y futuro de la sociedad. Dichos lineamientos y cursos de acción comprenden proposiciones (contenidos), pero también mecanismos, definiciones y propuestas de ajuste institucional, que incrementen las probabilidades de alcanzar los resultados o impactos previstos.

Las políticas no dependen del tipo de régimen de gobierno ni el tipo de actores presentes en la sociedad –aspectos que sí son determinantes para la calidad de las políticas y su estrategia de implementación–, pues todo gobierno puede, por ejemplo, contar con

políticas; pero ello no asegura que posean la calidad necesaria para conducir la acción pública hacia lo que se espera lograr. En sociedades democráticas la calidad de las políticas se halla, además, muy influenciada por el grado de discusión informada que sostengan los actores relevantes de la realidad nacional y local.

Otro aspecto que construye la noción de las políticas públicas es la dimensión temporal u horizonte de planeamiento. La mirada en la resolución de problemas de la sociedad o en el aprovechamiento de una potencialidad suele ser un desafío complejo y evolutivo. Los cambios esperados serán progresivos y demandarán tiempo de maduración; es decir, la efectividad de las políticas se aprecia mejor en el mediano y el largo plazo. No obstante, la perspectiva de mediano y largo plazo se sustenta sobre bases programáticas que aluden al corto plazo –a través programas, proyectos y alianzas que permitan operativizar la política, paso a paso–; por lo que las políticas son también el hilo conductor para la planificación; tanto del desarrollo (mediano y largo plazo), como institucional (mediano plazo) y operacional (corto plazo).

Las políticas en el sector público privilegian la dimensión "pública" en virtud que en ellas convergen dos factores: (1) el Estado, como sujeto principal y (2) la sociedad, como objeto principal. Este enunciado implica que las políticas públicas se ubican en la intersección de los asuntos de Estado y los asuntos de la sociedad.

Desde la perspectiva de sujeto principal, Aguilar (2000) propone una noción descriptiva de las políticas públicas con base en el aspecto institucional. Parte del supuesto de que, si se cuenta con un cierto nivel de institucionalidad, entonces la política consiste en: (1) el diseño de una acción colectiva intencional, (2) el curso que efectivamente toma la acción pública, como resultado de las varias

decisiones e interacciones que ella comporta; y (3) los hechos reales que la acción colectiva produce.

La perspectiva arriba referida contrasta con la idea recurrente –en el nivel del gobierno nacional, por ejemplo– de equiparar las políticas públicas con leyes o programas que un Estado diseña y conduce a través de un gobierno y una administración pública. Es evidente que las leyes son instrumentos de política y que marcan parámetros para el ejercicio del poder y la acción pública; pero la política pública va más allá de las nomas y los controles; y por lo general éstos últimos se incorporan a las políticas para efectos de darles formalidad, carácter legítimo y visos de implementación. Además, las políticas no son en sí mismas estrategias, pero necesitan incluir estrategias. Las estrategias son rutas planificadas para llegar a objetivos, que pueden ser definidos en el nivel de las políticas. Además, las políticas implican decisiones y comportamientos institucionalizados que posibilitan que las estrategias se ejecuten como se han planeado.

Finalmente, y dado que las políticas públicas tienen como sujeto al Estado y como objeto a la sociedad, compete al gobierno iniciar su diseño, elevarlas a discusión y búsqueda de consensos (con grupos de la sociedad y con otros poderes del Estado) y luego conducir su implementación y periódica evaluación.

2.2. Ejes en la aplicación de las políticas públicas

Independientemente de los motivos explícitos de una política, el aspecto que prima es el fin último que ésta persigue; que frecuentemente apunta a satisfacer necesidades sociales. Ello no debe confundirse con las necesidades insatisfechas de un segmento de la población –para quienes siempre se puede brindar asistencia directa

mediante programas sociales, por ejemplo–, sino que se refiere a necesidades de un sector amplio de la población o de su totalidad; por lo que el amplio espectro de su focalización dentro de la sociedad es otro de los atributos de las políticas públicas.

Como correlato, la conducción de las políticas involucra grados de participación desde la sociedad, así como la calidad de la gestión gubernamental en la implantación y la conducción de las políticas (ejes de soporte en la fase de aplicación). Al respecto:

a) La participación de calidad desde la sociedad no es función de leyes o reglamentos alusivos a la participación; pues éstos son solamente mecanismos para que la participación se manifieste dentro de procesos alusivos al interés público. La calidad de la participación tiene más relación con las condiciones que se crean y se consolidan para efectos de nutrir una interrelación propositiva Estado-Sociedad. En el campo académico, la investigación sobre participación sugiere que un gobierno pierde legitimidad si no cuenta con el respaldo de los ciudadanos –en el extremo, puede devenir en confrontación, que pone de manifiesto un clima de ingobernabilidad.

b) La gestión gubernamental de calidad es transparente, ética, eficaz y eficiente. Esta combinación impulsa la propensión del ciudadano a favorecer las propuestas gubernamentales; y además puede revertir el riesgo de caer en el populismo.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NOCIÓN DE MODELO DE GESTIÓN

Una de las expectativas en torno a las estrategias de modernización de la gestión pública en Perú es poder arribar a un marco de referencia que permita introducir la perspectiva de resultados como el hilo

conductor en los procesos de gestión pública; y que, además, sea compatible con los ejes de política pública en el ámbito nacional y de gobiernos descentralizados. La Nueva Gestión Pública y el enfoque de la gobernanza son dos de los marcos de referencia de reciente data que cumplen este requisito.

La Nueva Gestión Pública, en particular, comprende un conjunto cada vez más amplio de cursos de acción desde el Estado, en respuesta al contexto local, nacional y global. Se centra en los lineamientos sobre cómo gobernar y cómo administrar el Estado y los procesos de fomento del desarrollo que emanan desde él. Pero su gran amplitud la asemeja más a una filosofía sobre la gestión que a un modelo para conducir la gestión. Por ello resulta difícil traducir sus recomendaciones y planteamientos en estrategias y medidas concretas de modernización, sin antes definir prioridades o ejes prioritarios de una política de modernización que privilegie la acción pública para resultados.

Sin ejes priorizados existe riesgo de que las instituciones del Estado se vean en necesidad de abarcar una multiplicidad de roles; tanto aquellos directamente vinculados al desarrollo, como otros vinculados al control interno, a la regulación en las industrias, a la participación y a los servicios, entre otros. Ante un abanico tan amplio, difícilmente se pretendería que un sólo marco de referencia provea la mayoría de respuestas sobre cómo conducir procesos de gestión que garanticen resultados.

Otro riesgo surge cuando se emprenden iniciativas de reforma al interior de instituciones públicas, pero sin prestar atención a la necesidad de efectuar ajustes organizativos y al proceso de gestión (que es el medio para llevar a la práctica la misión institucional). Un balance entre intervención institucional y coordinación a nivel organizativo es quizás lo recomendable para operar una estrategia de

modernización. Así, a la par del aumento gradual de capacidades para la gestión, mejorarían también los marcos de referencia para elegir los tipos de intervención a nivel institucional que mejor se adecúan a la realidad o la dinámica de un sector en particular.

Con un equilibrio saludable entre mejoras institucionales y mejoras en la gestión concreta, las organizaciones públicas pueden disfrutar de una mayor capacidad de respuesta frente a las necesidades y/o desafíos presentes en su entorno de actuación. Y, posiblemente, la mejora en la capacidad de respuesta resuma bien el conjunto de motivaciones para llevar adelante un proceso de modernización en la gestión pública, y para arribar a lo que en años recientes ha preocupado a gestores públicos y académicos: el modelo de gestión.

En términos formales, el modelo de gestión es un convencionalismo más que un concepto establecido. El atributo de un modelo es que existe un marco de referencia teórico y un instrumental para aplicar el modelo y trabajar con variables, hasta hallar una combinación que se aproxime mejor a los resultados esperados. Las organizaciones que comparten similitudes o que se desenvuelvan en un mismo sector, podrían emplear un modelo similar de operar, pero difícilmente será idéntico. En el campo empresarial este concepto un tanto arbitrario ha sido también abordado y en muchos casos se le ha denominado “modelo de negocio”. En ese sentido, el modelo de gestión podría ser pertinente para el campo público puesto que las organizaciones allí comparten similitudes; como ocurre en el campo de las municipalidades o de los ministerios. Aparte de ello, resulta difícil hablar de un modelo de gestión aplicable a todo tipo de organización pública, a excepción de que se haga referencia a un modelo muy general.

El modelo de gestión también podría aludir al concepto de la combinación de las políticas internas, la arquitectura organizativa, las

preferencias de los gestores en posición de responsabilidad, el tipo de cultura organizacional predominante, los estilos para gerenciar y tomar decisiones, el grado de empoderamiento de los subordinados, las estrategias que se emplean para definir e implantar procesos, el nivel de facilitación de los procesos que proviene de los sistemas administrativos y de los procedimientos internos; entre muchos otros aspectos que tienen que ver con las dinámicas organizativas que son, por definición, característicos de una organización, por un lapso de tiempo relativamente extenso. En el sector empresarial tales dinámicas han avanzado hacia la integración (o estructuración) al menos durante las últimas cuatro décadas. Los sistemas integrados de gestión son la resultante de dichos esfuerzos, y su propósito es aumentar el control sobre el desempeño de la gestión empresarial en su conjunto (Castilla *et. al*., 2010).

Pero una lección aprendida en el campo empresarial es que la estructuración aporta la estabilidad que una organización requiere para planificar y organizar sus procesos y recursos. Sin embargo, el desempeño de las organizaciones no es función solamente de elementos estructurados, sino además de elementos que caen dentro del campo de los comportamientos y estilos de las personas. Estos comportamientos son imprescindibles para que la organización mantenga la flexibilidad suficiente para reaccionar rápidamente ante cambios en su contexto, como para efectuar ajustes sobre la marcha a sus políticas internas, estrategias y procesos. En tal sentido, el modelo de gestión en realidad alude a un conjunto de sistemas internos, protocolos de coordinación y estilos; y todos ellos requieren ser estructurados, pero solo hasta cierto punto.

Para el campo de la gestión pública aún no se ha discutido suficientemente en qué sentido corresponde definir un modelo de gestión. Pero un atributo que puede adoptarse de la experiencia del

sector privado es que comprende la combinación de sistemas internos, procesos y comportamientos, que determinan el real nivel de capacidad de respuesta de la organización –independientemente de su tamaño o del presupuesto que administren. Además, la capacidad de respuesta implica una vinculación estrecha con el entorno de actuación de la organización.

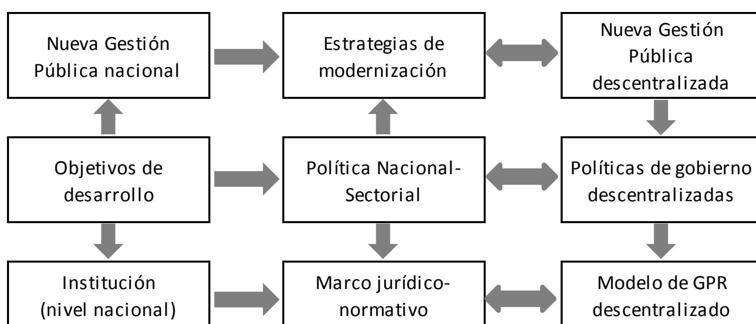
Concretamente en el campo de los procesos de gestión, éstos aluden a una porción del proceso que se genera y ocurre dentro de las fronteras de la organización. Pero dado que el desarrollo se manifiesta en el entorno, necesariamente existe otra porción del proceso que ocurre y se conduce externamente a la organización. Existe, sin embargo, el riesgo de que los decisores en el sector público interpreten un modelo de gestión moderno solo como un conjunto de mejoras internas que se reflejan en indicadores favorables sobre la marcha de los procesos dentro de la organización. Si este es el caso, la gestión puede quedar desvinculada de la realidad, y su contexto.

El problema de la desvinculación del contexto es que puede conducir a los gobiernos a privilegiar iniciativas de mejora que sólo superficialmente implican un esfuerzo de reforma o modernización con implicancias favorables sobre las condiciones de desarrollo (en el entorno). En ese marco, el enfoque de la Nueva Gestión Pública aboga más por definir con anticipación las estrategias de modernización, en función de políticas de desarrollo; lo que, en su conjunto, posibilita identificar con mejores elementos de juicio cuáles deben ser los elementos de un modelo de gestión que tenga mejores posibilidades de alentar una gestión para resultados en desarrollo.

Por ejemplo, la figura 3.1 muestra que la Nueva Gestión Pública y la gestión para resultados se entretejen de modo transversal a los niveles de gobierno, en función de estrategias de modernización que reflejan el norte de las políticas sectoriales –las que influyen sobre el

contenido y los alcances del marco jurídico-normativo que respalda formalmente la acción pública. En este caso, las iniciativas de modernización implican mejoras en las condiciones de desarrollo, que responden a mejoras en la gestión interna por el hecho que las estrategias adoptadas se desprenden de un mayor entendimiento del contexto, el que ha posibilitado una definición clara de los objetivos de desarrollo, el marco-normativo de respaldo, interrelaciones con otros sectores (o con otros niveles de gobierno) y los objetivos de desarrollo institucional que se requiere asegurar.

Figura 3.1. Políticas y gestión para resultados en la Nueva Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el esquema arriba mostrado tiene propósitos ilustrativos, es útil emplearlo para explorar la posibilidad de que el enfoque de la Nueva Gestión Pública eventualmente sirva como marco de referencia para la mejora de la gestión pública en el ámbito gubernamental (que comprende gobiernos nacionales y descentralizados). La primera columna alude al gobierno nacional, la tercera columna hace lo propio con los gobiernos descentralizados (regionales y locales, en el caso

peruano), y la segunda columna alude a los instrumentos de sustento formal a los procesos de gestión pública.

En el marco de la Nueva Gestión Pública, un gobierno nacional no es más relevante que los gobiernos descentralizados. Ambas instancias tienen ante sí el desafío de construir capacidades para definir y conducir procesos generadores de resultados en desarrollo – la diferencia es más de alcance territorial y de transversalidad de las políticas públicas. Asimismo, el énfasis del nivel nacional recae en esfuerzos de impulso a iniciativas en los niveles descentralizados, que es donde necesita registrarse la mayor proporción de casos de éxito en cuanto a organizaciones públicas que pueden emprender iniciativas de mejora en la gestión. En el nivel nacional también corresponde iniciativas de mejora, y además pueden incorporar los valores agregados de las iniciativas locales y regionales.

Por otro lado, la capacidad de respuesta es, inicialmente, mayor en el nivel nacional, sobre todo en el caso que la política de descentralización no se haya consolidado. Este es el caso de Perú, donde el ritmo de la descentralización se atenuó visiblemente en años recientes, y donde regionalización (conformación de Regiones) no prosperó. Más aún, se evidencia un cambio de dirección: la "desconcentración administrativa" más que una "transferencia de competencias", que era el propósito original.

El tiempo de respuesta es naturalmente mayor en el nivel descentralizado, debido a que los gobiernos subnacionales tienen una mayor proximidad al escenario y a los actores del desarrollo. Pero esta ventaja puede verse drásticamente mermada a causa de la menor capacidad gerencial para decidir cursos de acción o la menor capacidad institucional para administrar información de modo estratégico. Limitaciones usuales como la falta de presupuesto, los mecanismos rígidos de control interno y el letargo en el

funcionamiento administrativo también retardan la acción pública, pero su impacto es menor en comparación con las implicancias de la fragilidad gerencial e institucional.

No obstante, en el nivel nacional se es más eficaz en cuanto a entender el contexto amplio y a identificar riesgos u oportunidades para el ámbito nacional y local. Siendo así, es razonable plantear que la orientación hacia resultados en las políticas públicas no es un requisito sólo de las instituciones más cercanas a la gestión concreta, sino que además es una condición que deben satisfacer las instancias que conducen políticas nacionales. Se puede suponer que la definición de grandes objetivos de mediano plazo –como ocurre con las políticas asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo Nacional y la Política de Modernización de la Gestión Pública– tiene base sólida en cuanto al entendimiento del contexto y la identificación de riesgos y oportunidades. Pero incluso si fuese así, la dificultad potencial es pretender definir intervenciones específicas desde los sectores, o desde los territorios locales, sin tener suficientes elementos de juicio sobre el grado de esfuerzo, recursos, capacidades y consensos que cada institución debe asegurar.

Desde otra perspectiva, las políticas nacionales son abstractas y proyectan objetivos y metas de largo aliento. Pero la incertidumbre sobre su aplicabilidad subsistirá si es que las políticas subnacionales no logran ser definidas en términos concretos. La Política de Modernización de la Gestión Pública en Perú es un ejemplo bastante ilustrativo. Su contenido consta de un marco de referencia, lineamientos, objetivos y metas muy agregadas. El Plan de Implementación, por consiguiente, debería ser más específico y debería contemplar instrumentos para que los diversos tipos de instituciones públicas (desde los gobiernos subnacionales, hasta los órganos autónomos) se hallen en mejores condiciones de definir y

poner en marcha políticas públicas y procesos generadores de resultados. No obstante, la evidencia (el Plan) parece contravenir esta expectativa.

Por otro lado, sí la orientación hacia resultados emerge desde el nivel de las políticas públicas, y éstas, además, necesitan distinguirse en al menos dos niveles competenciales –políticas marco en el nivel nacional y políticas específicas en el nivel subnacional–, entonces la potestad de formular e implementar políticas debe armonizarse entre los niveles de gobierno implicados. De lo contrario, la capacidad para conducir políticas sería asimétrica, y el Estado tendría un papel más interventor sobre la gestión pública, porque primaría la influencia desde el nivel nacional –cuya especialidad es más de rectoría que de ejecución. Como correlato el papel del Estado en el nivel subnacional –cuya especialidad es principalmente de ejecución– podría diluirse; lo que significa que se reducirán las oportunidades de consolidar la gestión para resultados.

Ante un riesgo de diluir el papel del Estado por intermedio de la acción pública en los niveles subnacionales de gobierno, emerge la posibilidad de que en los procesos de desarrollo –en que el gobierno descentralizado es uno entre un conjunto amplio de actores– ya no resulte factible convocar la participación de los actores en la definición de las políticas de desarrollo, y menos aún en el impulso a programas, proyectos e iniciativas de desarrollo. Ello puede suceder si los gobiernos descentralizados ven mermada su influencia con relación a las decisiones y políticas de desarrollo. En un escenario de este tipo, la gestión descentralizada (tercera columna de la figura 3.1) se torna prescindible; lo que no significa que los gobiernos subnacionales hayan de ser desactivados, pero si implica que sus prerrogativas pueden limitarse hasta el punto en que principalmente desempeñen un papel administrativo o de prestación de servicios

públicos muy puntuales, pero sin el peso específico necesario para influir en el desarrollo.

En suma, la implementación de modelos de gestión orientados a resultados en desarrollo no es el único desafío a enfrentar en una agenda de modernización de la gestión pública. En el marco de la Nueva Gestión Pública un desafío también imponente es sumar a los gobiernos descentralizados en la labor de construir políticas públicas y en iniciativas de mejora de la gestión pública; ambos con orientación hacia resultados en desarrollo.

4. PLANEAMIENTO COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Otro de los aspectos críticos en la modernización de la gestión pública –considerando nuevamente una arquitectura gubernamental con niveles descentralizados de gobierno– alude al binomio Planificación-Gestión. En ese sentido, en esta sección abordamos la relación de interdependencia entre la planeación y el proceso de gestión.

4.1. El alineamiento estratégico

En la dirección de organizaciones, la "alineación" es vincular los procesos clave (y sus actividades) y los recursos de una organización, con los propósitos que emanan de su misión –la que se debe reflejar en sus políticas, proceso de planeamiento y objetivos).

Un sistema de gestión (orientado a resultados) parte de establecer objetivos de alto nivel (que emanan del planeamiento) y que deben ser vinculados a metas definidas, que posibiliten el monitoreo

de los avances hacia el logro de los objetivos y que marquen la pauta para la definición y la conducción de los procesos de gestión.

El campo de la gestión pública local –en las municipalidades– es un claro ejemplo. La interrelación planeamiento-gestión se lleva a cabo por intermedio de planes operativos y de presupuestos. Pero esta configuración no implica que exista una alineación de acciones (administrativas y operacionales) con las políticas públicas, las metas críticas y los objetivos estratégicos. Por tal razón ha aumentado el interés por impulsar la alineación en dos frentes: externo e interno.

En el frente interno, es menester impregnar el ejercicio de gobernar y administrar lo público, con los propósitos de alcanzar objetivos importantes y estratégicos. Los avances en Perú se han dado de modo progresivo en las municipalidades provinciales, pero no tanto así en las distritales –lo que se evidencia, por ejemplo, en la mayor difusión de los programas estratégicos sociales y los presupuestos por resultados en las municipalidades provinciales. Independientemente de ello, persisten limitaciones para que la alineación estratégica incluya a las políticas públicas locales (si es que éstas existen).

Un primer aspecto limitante es que el presupuesto por resultados se emplea más como un mecanismo de reporte del gasto público; pero su empleo como mecanismo para la evaluación del desempeño institucional es aún incipiente –lo que comprendería las políticas de gestión, la capacidad gerencial, los resultados de las unidades orgánicas, la calidad en los procesos, la eficiencia operacional y la productividad de las personas.

Un segundo aspecto limitante es que se genera información sobre resultados agregados. Ello cumple un propósito de comunicar la ejecución de proyectos y actividades; pero difícilmente permite entender sí los resultados de estos proyectos o actividades aluden a impactos sobre el desarrollo o el bienestar de la población, o si

pudieron lograrse por encima de lo planificado, o si aquello que no se logró podría deberse a los estilos de los gerentes o a un déficit en capacidades para conducir procesos. Más aún, los mecanismos de rendición de cuentas tampoco toman en cuenta los aspectos cualitativos de la gestión pública, y enfatizan más aspectos cuantificables como la ejecución física y presupuestal.

La rendición de cuentas haría necesario, además de incorporar aspectos cualitativos, traducir de modo sencillo y coherente aspectos de índole legal, financiero, de control administrativo, de marcha de los procesos y de productividad. Todo ello en aras de lograr una aproximación a lo que se denomina "control estratégico", que permite observar resultados agregados, pero además evaluar el grado en el que la gestión logra los resultados planificados y cuáles son los factores de éxito o los factores limitantes.

En el frente externo, es menester que los ciudadanos sean el centro de la acción pública y no sólo el epicentro de una misión nominal. Los ciudadanos, como centro de la misión institucional, asumen un papel pasivo, y la información que de ellos se recolecta es básicamente la referida a las demandas sociales y a su papel como contribuyentes. Pero vistos como el centro de la propia gestión, asumen un papel activo. Los ciudadanos poseen información que la organización pública necesita para definir políticas, fijar objetivos, definir procesos, ajustar el diseño organizativo y asignar recursos; pero estas posibilidades raramente son aprovechadas.

Los ciudadanos también son perceptores directos de los efectos derivados de la acción pública, que va más allá de la provisión de servicios públicos. Pueden desempeñar el papel de evaluadores de la calidad de la gestión, la idoneidad de los procesos y de la capacidad gerencial, la empatía para gobernar y la eficacia en la asignación de los recursos públicos. Esta potencialidad, sin embargo, ha sido poco

explorada en países de la región –en Perú, por ejemplo, existen avances en esa dirección, como es el caso de los mecanismos de participación ciudadana y vigilancia social.

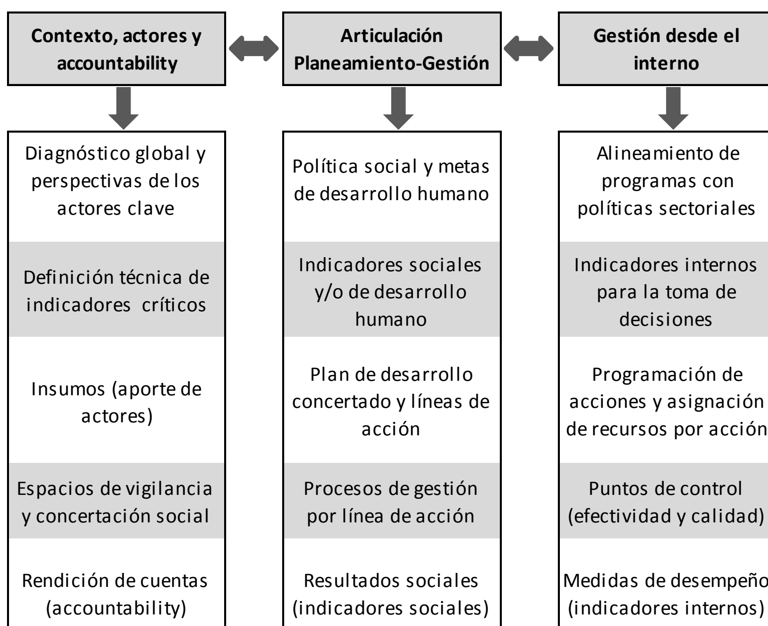
4.2. Indicadores sociales como estrategia para implementar la GPR

En esta sección, se aborda un caso ilustrativo que se sirve de los indicadores sociales para mostrar que la orientación a resultados requiere de alinear el proceso de gestión con las políticas. La figura 3.2 presenta un esquema jerárquico de una gestión orientada a resultados en la dimensión social y en función de políticas sociales, que puede ser instrumentalizado por medio de indicadores.

La figura visibiliza las relaciones entre la planificación, la gestión y el contexto social y de rendición de cuentas. Pero conviene destacar aspectos alusivos a indicadores sociales, la relación planificación-gestión, y el alineamiento entre los planes y la gestión.

En primer lugar, los indicadores sociales deben reflejar la distancia entre las expectativas y las percepciones de los actores locales (beneficiarios, principalmente), y además los componentes del sistema de gestión que se articulan a través del binomio “planificación-gestión” –que además comprende el *accountability* y la medición del desempeño.

Figura 3.2. Gestión para resultados en desarrollo social



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, el sistema planificación-gestión es el eje central de un modelo de gestión orientado a lograr resultados. El supuesto es que existe una formulación definida que aporta lineamientos explícitos sobre cómo gobernar y cómo conducir la marcha de las organizaciones públicas –que además es compatible con propósitos de desarrollo.

En tercer lugar, el sistema planificación-gestión va desde lo general hacia lo específico; lo que permite que el contexto (la realidad con sus problemas, desafíos y oportunidades), pueda ser observado,

interpretado y codificado en términos que puedan ser asimilados dentro del proceso de formulación de políticas y que, por lo tanto, pueden orientar el diseño de los procesos de gestión concretos que se desprenden de las políticas. Esta codificación puede expresarse en términos específicos, mediante los indicadores, con propósitos de visibilizar la cadena de resultados y evaluar los avances y los logros.

Finalmente, el componente de "planeamiento" puede integrar el conjunto de indicadores internos, con aquellos que reflejan la perspectiva evaluativa de los actores de la sociedad; todo ello en un conjunto de métricas que pueden emplearse para fines no sólo de monitoreo, sino también de evaluación del desempeño. La información que portan los indicadores también retroalimenta el proceso de formulación de las políticas y, por lo tanto, el proceso de planificación y de asignación de recursos y presupuesto.

En términos organizativos, el sistema integrado planificación-gestión pierde funcionalidad si solamente se administra desde el área de Planeamiento. Por su jerarquía y carácter integrador, requiere ser operado en los niveles gerenciales de mayor jerarquía; a modo de sistema de soporte a la toma de decisiones. La gerencia, a su vez, puede emplear la información de la planificación y de las métricas (indicadores) de desempeño para decidir los ajustes necesarios a los procesos de gestión pública –en este caso, en la dimensión social– y a los mecanismos de incentivo al desempeño.

5. AVANCES Y DESAFÍOS EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN EN PERÚ

5.1. Avances en el sistema de planificación local

A partir de los años 2002 y 2003 los gobiernos descentralizados (Regionales y Locales) han sido el centro de atención de la política de descentralización y, en cierta medida, de la modernización del Estado. En particular, el impacto sobre la gestión pública desde lo local se ha puesto de manifiesto a través de iniciativas legislativas conducentes a que las municipalidades superen el papel de prestación de servicios locales y que avancen hacia un papel impulsor de procesos de desarrollo, con enfoque territorial.

Bajo un nuevo marco formal (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Presupuesto Participativo, Sistema Nacional de Inversión Pública, Sistema Integrado de Administración Financiera, principalmente), a partir de 2004 un creciente número de municipalidades han procedido a formular planes concertados de desarrollo, que resultan superiores a sus predecesores previo a la descentralización. En el periodo 2006-2010 la mayor proporción de municipalidades contaban con Planes de Desarrollo Concertado; en una proporción menor contaban con planes institucionales y planes de desarrollo territorial; y en una pequeña proporción, habían iniciado la elaboración de planes de desarrollo social y desarrollo económico local.

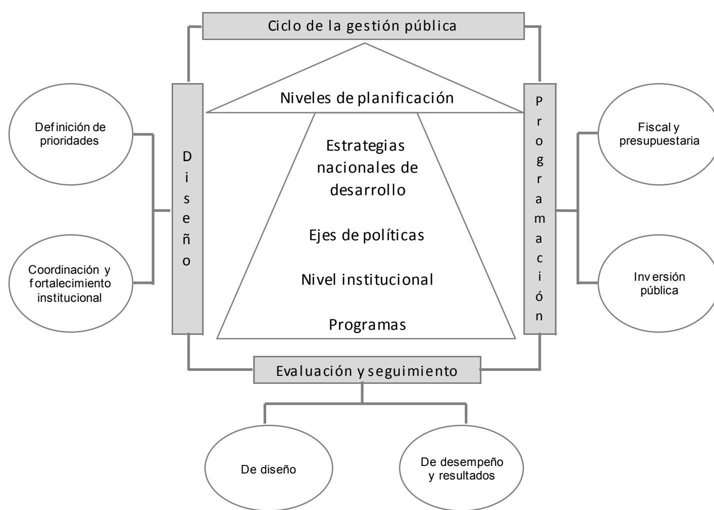
Los avances referidos se espera que continúen. A ello aporta el hecho que en la última década han mejorado las condiciones para la revitalización del Sistema Nacional de Planificación. Además, los avances tienen firme respaldo en iniciativas de política pública de alto nivel. Por ejemplo, el Acuerdo Nacional (año 2002) y la formalización de su Quinta Política de Estado (año 2005) –por intermedio de la

promulgación de la Ley N° 28522, por la que se crean el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Sin embargo, la planeación (particularmente en los espacios locales) enfrenta retos que deben ser tomados en cuenta.

5.2. Retos en la planificación y la agenda para el gestor público

La figura 3.3 presenta las áreas críticas de la planificación para el desarrollo, como las plantea el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) en su análisis de los procesos de planificación en América Latina.

Figura 3.3. Áreas críticas de la planificación para el desarrollo



Fuente: ILPES-CEPAL (2012, p. 19).

En lo referido a las áreas críticas a que se refiere ILPES-CEPAL, resulta ilustrativo presentar extractos del documento *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*:

> *"[...] El proceso de planificación del desarrollo, tanto en el pasado como en el presente, no está exento de dificultades. Muchas veces, los planes nacionales de desarrollo son instrumentos de carácter exclusivamente político, que poco inciden en el presupuesto y escasamente en la evaluación y rendición de cuentas.*

La brecha que existe entre el anuncio de los grandes ejes y objetivos estratégicos de Gobierno y la aplicación de políticas y programas para cumplirlos es con frecuencia significativa, develando una serie de "eslabones perdidos", que requieren atención particular por parte de las autoridades. En la mayor parte de los casos, se pierde la articulación entre el nivel macro y el nivel sectorial-institucional, pues las metas nacionales tienen escasa expresión en las prioridades sectoriales; las metas sectoriales difícilmente están articuladas con las metas institucionales, y las metas institucionales no tienen mayor conexión con las metas operacionales. Así, la debilidad de una planificación estratégica institucional dificulta una gestión orientada a resultados del desarrollo.

Aspectos institucionales inhiben muchas veces la articulación entre el Plan y el Presupuesto, por falta de coordinación, por la propia inercia del gasto público y por la escasa retroalimentación del proceso planificador, formulador y evaluador sobre las asignaciones presupuestarias.

Se construye un mundo virtual de un país que avanza al desarrollo a mediano y largo plazo, pero es difícil visualizar la ruta, identificar los factores críticos de éxito y definir los principales determinantes de metas y objetivos. Además, en la clásica tradición

determinista, no existen escenarios alternativos, con proyecciones cualitativas y macroeconómicas que permitan conocer el impacto de los cambios de escenarios en metas tan sensibles a factores externos como el crecimiento de los empleos formales o las mejoras en la distribución del ingreso, por citar algunos objetivos claves.

Existe en general una excesiva centralización de las decisiones presupuestarias en el ámbito ministerial, dejando poca capacidad para la formulación a los directivos de los programas; se mantiene la fuerte preeminencia de los controles internos y externos por sobre el desempeño; no se establecen sistemas de incentivos o sanciones para una efectiva delegación de competencias. Los marcos institucionales no facilitan la "gerencia" ni la responsabilización, y a menudo se aplican modelos *big bang*, con pocas capacidades técnicas para enfrentar las demandas relacionadas a la amplitud de las reformas.

En muchos países, los sistemas de monitoreo y evaluación gubernamental están entrampados en una lógica de generación de "indicadoritis", cuya utilidad no es clara… […] El desafío principal de la gestión pública es de esta manera lograr una adecuada integración de la definición de prioridades con el presupuesto basado en resultados" (2012, p. 19-21).

En Perú el sistema de planificación obedece a procesos que caminan en paralelo (pero a distinto ritmo): la descentralización, la modernización de la gestión pública y la reforma del Estado. Se importan enfoques que derivan de líneas de pensamiento adoptadas en otros países de la región. Este es el caso de las Cartas Iberoamericanas, elaboradas por el CLAD –que enfatizan los ejes de: función pública, buen gobierno, gobierno electrónico, calidad de la gestión pública y participación ciudadana.

Existe un riesgo que el cruce de los diversos procesos en marcha impida identificar los vacíos que pueden emerger en aspectos de gran

importancia, como es el caso de la transferencia de competencias y la articulación de planes (de desarrollo, institucionales, territoriales y operaciones, con los planes sectoriales en el nivel nacional de gobierno).

La desarticulación, en particular, puede conducir a la abundancia de planes; muchos de ellos replicando propuestas (incluso con información distinta) que eventualmente obstaculizan la planificación real y, sobre todo, la puesta en marcha de los procesos de gestión –dado que no resulta claro cuál es el plan más acertado y que se ha de seguir.

En contraposición a los riesgos señalados, han surgido oportunidades para mejorar la calidad de la planificación. Algunas son la ejecución de competencias compartidas y las alianzas (de mancomunidad o interinstitucionales, por ejemplo) para la ejecución de competencias delegadas, la promoción de espacios de concertación para la gestión o la adecuación de planes de desarrollo, y la integración de planes sectoriales con planes territoriales (los planes de desarrollo regional y local, por ejemplo).

Hay señales positivas en cuanto a la experiencia ganada en la última década en materia de planificación en la mayoría de países de la región. Al respecto, ILPES-CEPAL afirma que el resurgimiento de la planificación en los países de América es una señal clara de una mayor voluntad política y social por hacer de la planificación una carta de navegación que conduzca al desarrollo; y tomando en cuenta que la realidad de cada país amerita un tratamiento particular. Al respecto, ILPES-CEPAL ha identificado diez lecciones aprendidas en torno al proceso de planificación (2012, p. 20):

a) El seguimiento de prioridades gubernamentales debe ser explícito e institucionalizado, enfocado a los problemas

sustantivos del desarrollo y articulado al proceso de planificación gubernamental.

b) El uso de objetivos, metas e indicadores en las decisiones de alto nivel es un factor crítico de éxito de los instrumentos de gestión, así como el definir metas compartidas entre diversas Instituciones.

c) Los sistemas de definición de prioridades, a nivel presidencial, deben articularse a los marcos de gasto de mediano plazo, a la presupuestación plurianual y a los sistemas nacionales de inversión pública.

d) El presupuesto debiese ser la expresión financiera del Plan, o de la Agenda de Gobierno. El gran objetivo de terminar con la inercia y el incrementalismo presupuestario se logra alineando las prioridades de política pública con las demandas programáticas.

e) El uso de indicadores de resultados intermedios, cuando los impactos esperados puede lograrse en un lapso considerable, puede permitir una mejor integración entre planificación, presupuesto, control de gestión y evaluación.

f) Deben operar mecanismos claros de responsabilidad y de incentivos para el uso de la información de desempeño. Los responsables por el cumplimiento de las metas deben ser directamente los ministros o autoridades del área.

g) Son útiles los arreglos contractuales dentro del sector público, o compromisos ante la ciudadanía, pues fijan de manera transparente a nivel institucional los objetivos desagregados, alineados con los planes de desarrollo o las agendas de Gobierno.

h) La información sobre el desempeño debe ser accesible, mediante un proceso institucionalizado de rendición de cuentas.

i) El énfasis en la evaluación de los impactos de las políticas gubernamentales debe situarse en las metas agregadas, mediante indicadores en cascada u otros métodos que permitan vincular el quehacer institucional a los objetivos de desarrollo.

j) Las diferentes herramientas de evaluación de programas públicos que apoyan el proceso de prioridades gubernamentales deben utilizarse selectivamente. No se evalúan necesariamente todos los programas, solo aquellos “nuevos” o prioritarios.

En cuanto a la agenda pendiente, en el documento *Análisis Prospectivo y Retos de la Planeación en el Perú* del CEPLAN se plantea (para Perú) la necesidad de institucionalizar la participación e importancia del planeamiento estratégico, a través de medidas como:

a) Coordinación de las instancias y niveles de gobierno con los gremios (empresariales, laborales) y otros actores de la sociedad civil.

b) Mejor coordinación de los Planes con los Presupuesto por Resultados.

c) Mejorar el diseño, la implementación y el seguimiento de proyectos de inversión.

d) Road Show, con gobiernos regionales.

e) Cooperación con juntas interregionales.

f) Coordinación con Asamblea Nacional de Rectores.

Adicionalmente se reconocen como principales retos de la planeación en el Perú:

a) Definir y aclarar la relación de planeación con los organismos de regulación.

b) Mantener una relación múltiple con los espacios de concertación: Acuerdo Nacional, Consejo Económico Social, etc.
c) Fortalecer la relación en etapa inicial con Gobiernos Regionales y Locales.
d) Implementar sistemas de seguimiento y evaluación.
e) Vinculación con el quehacer sectorial.

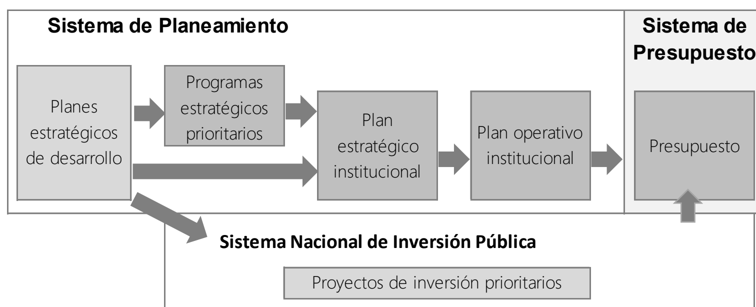
A lo anterior es necesario agregar que es prioritario mejorar los procesos de planificación, considerando los enfoques locales –a fin de eludir las limitaciones que frecuentemente presentan las fórmulas enlatadas, que han desmejorado el propio concepto de planificar porque se hallan fuera de contexto. De otro lado, se requiere de articulación entre planes territoriales (Plan Concertado de Desarrollo, Plan de Acondicionamiento Territorial, Plan de Desarrollo Urbano), planes sectoriales (Plan de Desarrollo Económico, Plan de Desarrollo de Capacidades), e instrumentos institucionales (Plan de Desarrollo Institucional, Plan Operativo Anual, Presupuesto Institucional de Apertura), para así aportar consistencia y coherencia a la gestión pública.

5.3. Avances en la planificación en Perú

Si bien queda mucho por hacer, es pertinente resaltar los logros y avances del proceso de planificación en Perú; ello en la perspectiva de valorar lo trabajado y lo aprendido. Es posible identificar en los procesos de planificación (que van más allá de un documento de plan) un signo claro de la voluntad política que apunta hacia la descentralización y que, en el presente, ha llevado a incorporar los enfoques que cada localidad aporta.

Uno de los avances medulares (en Perú y otros países de América del Sur) es la progresiva articulación entre políticas, planes y presupuestos; posiblemente debido a que los fundamentos de dicha vinculación se hallan mejor definidos, tal como se desprende de los criterios a los que se ha adherido el CEPLAN (figura 3.4) sobre articular el sistema de planeamiento, el sistema de presupuesto y el sistema de inversión pública.

Figura 3.4. La planificación estratégica y el presupuesto



Fuente: CEPLAN (2011).

Estos criterios, comprenden:

- No hay planeación eficiente si no tiene su correlato en la asignación de fondos públicos para concretar los objetivos de los planes.
- No hay ejecución presupuestaria eficiente si no se tienen en cuenta objetivos y resultados esperados; ambos incluidos en los planes.
- El planeamiento y el presupuesto constituyen un proceso complementario y continuo. No se puede planear sin conocer

los recursos con los que se cuenta, ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planeación: el qué (planeamiento) y el con qué (presupuesto) son indivisibles (CEPLAN, 2011).

Asimismo, no se ha de pretender elaborar sistemas únicos de planificación que no tomen en cuenta las realidades, convicciones y prácticas en cada espacio local. Resulta interesante, en ese sentido, traer a colación las siguientes lecciones y aportes a la luz de la experiencia peruana que han sido destacadas por Isabel Claros en *Logros y Retos de los Procesos de Planificación: Temas para Agenda del Gestor Público* (2012, 5-6):

- La incorporación de los enfoques de derechos humanos, equidad de género e interculturalidad, gestión de riesgos y gestión del territorio, dentro de los programas, los proyectos y las estrategias; todos ellos con un alcance a largo plazo.
- La participación ciudadana que ha hecho de los procesos de planificación un indicador del nivel de cohesión social en torno a ejes temáticos, y que muestran su incidencia sobre la manera de gobernar.

Destacan los presupuestos participativos, las asambleas de rendiciones de cuentas, los comités de gestión, los comités de vigilancia, los Consejos de Coordinación Local, los núcleos ejecutores, los programas estratégicos de diversos sectores y otros medios que repercuten en la forma de organizar y gestionar los servicios públicos. No obstante, el reto continúa siendo la funcionalidad y la sostenibilidad de dichos mecanismos.

- En el ámbito municipal, es necesario fortalecer esfuerzos que alienten poder pasar de la labor de prestación de servicios, al

concepto integral del papel promotor del desarrollo desde el gobierno local.

Este viraje también ha conducido a ensayar cambios en la organización, y en sus procesos y procedimientos, así como una más conveniente distribución del recurso humano, en función de unidades orgánicas flexibles y programas y proyectos especiales (lo que ha servido para potenciar las capacidades de los gestores.)

- Inclusión de indicadores en los planes, para repotenciar los avances hacia una Gestión para Resultados en Desarrollo que sí funciona en la práctica.

Persisten falencias para la elaboración de una línea de base que permita apreciar el nivel de logro que realmente reflejan los resultados alcanzados. Pero en este frente se han registrado avances, que hallan asidero en la lógica de la gestión planificada. Además, se ha ganado terreno en la práctica de construir indicadores por objetivos y por programas y/o proyectos (en salud, nutrición, educación y asuntos ambientales, por ejemplo).

- La participación ciudadana en los procesos de planificación ha influido sobre el fortalecimiento institucional, en razón que los gestores públicos se han visto en la necesidad de desarrollar capacidades técnicas, y actitudes proactivas y de interlocución con los diversos actores de la sociedad.

5.4. Planificación institucional

Como parte de la planificación, la dimensión institucional es un eje medular para traducir políticas y planes en insumos en la perspectiva

de retroalimentar el proceso de gestión. Ello se lleva a cabo por intermedio del Plan de Desarrollo Institucional (PDI), que tiene por objeto articular los planes que se elaboran en el marco jurisdiccional correspondiente.

Mientras que el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) responde a la gestión integral de la que toman parte los actores del desarrollo, el PDI es un instrumento al servicio de la institución que es responsable de la conducción del proceso de gestión pública, de modo que una de sus características es que incorpora elementos que pueden ser puestos en marcha de acuerdo a las funciones y competencias de la institución.

No obstante, en Perú el empleo del PDI como instrumento real del desarrollo institucional se halla aún rezagado en comparación con otros instrumentos de la planificación (especialmente con relación al Plan Operativo). Tomando ello en consideración, esta sección finaliza con recomendaciones para la puesta en valor de los PDI.

En primer lugar, es menester afianzar las reformas o estrategias de mejora asociadas con los PDI. Para ello son particularmente útiles los programas de fortalecimiento de capacidades que se orienten a los campos de las políticas públicas, de la gestión orientada a procesos, de las competencias gerenciales y de los mecanismos de evaluación del desempeño a nivel de la organización. Estos mecanismos permitirían avanzar hacia implicar a las personas. Sobre el particular, un instrumento que inicialmente puede dar frutos es la “evaluación de 360 grados”, que puede influir positivamente sobre las actitudes de los funcionarios y los trabajadores en las organizaciones públicas.

En segundo lugar, dado un escenario de transición desde una gestión operativa orientada a funciones y tareas hacia una gestión estratégica orientada a lograr resultados en función de objetivos cuidadosamente predefinidos, será importante contemplar el tipo de

modelo de gestión más adecuado a las potencialidades de la organización y, además, a las necesidades u oportunidades en el entorno.

Asimismo, será importante tomar en cuenta que la organización también se construye sobre la base de creencias, comportamientos, estilos para gerenciar, operar e interactuar. Por lo tanto, el fortalecimiento de una cultura organizacional que comulgue mejor con los propósitos institucionales, así como con las expectativas de los actores sociales y económicos, también debe ser parte de la agenda de desarrollo institucional. Algunas de las iniciativas alusivas a ello pueden incorporarse en el PDI, mientras que otras pueden ser canalizadas a través de los miembros de la propia organización, mediante técnicas motivacionales o de planes de desarrollo profesional.

En tercer lugar, el desarrollo institucional planificado tiene mejores posibilidades de dar soporte al proceso de gestión si la mejora en los procesos específicos es parte de la agenda de desarrollo institucional. Como elemento facilitador de este cambio de perspectiva, se tiene al viraje hacia un modelo de gestión basado en una configuración de procesos flexibles –que es diferente al diseño funcional, que se orienta a actividades y que opera de acuerdo a procedimientos rígidos.

Será recomendable tomar en cuenta que el desarrollo institucional al que propende un PDI no se resuelve con cambios en la estructura orgánica. El elemento diferenciador es la presencia de mecanismos para la mejora continua en la gestión (como los Comités de Mejoramiento Continuo, por ejemplo) y un clima organizacional en que se consolide el firme compromiso de las personas para con el bienestar de la comunidad.

Bajo el marco de políticas públicas antes expuesto resulta más sencillo poder definir que la gestión cotidiana que realizan las entidades públicas se lleva a cabo al amparo de normas, procedimientos y mecanismos de control. Pero la gestión que se orienta hacia la obtención de resultados que pueden influir sobre el desarrollo o sobre las condiciones de desarrollo necesariamente ha de conducirse bajo el amparo de políticas públicas que son elaboradas e instituidas con dicho propósito. De ese modo, la planificación operacional (que se ocupa más de aspectos internos) es solamente un primer nivel de actuación de la función del planeamiento. El segundo nivel será de carácter estratégico y tendrá por objeto construir lineamientos que una entidad pública ha de seguir para llevar adelante una gestión conducente a emprender iniciativas que, directa o indirectamente, apunten a obtener resultados verificables en términos de desarrollo; lo que nos remite a abordar de modo breve la noción de la gestión para resultados.

6. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

Semánticamente no sería necesario atribuir un significado para el concepto de "gestión para resultados" (GPR) porque ello implicaría que su opuesto también existe: "gestión que no sea para resultados". En el campo de las Ciencias Administrativas no existe un término comparable, toda vez que la gestión lleva implícita la expectativa por resultados. Sin embargo, en las disciplinas de Políticas Públicas y Administración Pública, la distinción semántica no es la que corresponde, sino más bien la distinción hermenéutica.

Hermenéuticamente, la GPR es entendida como un conjunto de relaciones que debe establecerse de modo explícito entre eventos esperados (resultados en desarrollo) y el contexto en que dichos eventos puede razonablemente ocurrir. El contexto alude a la

organización interna de una entidad que conduce la gestión pública –para lo cual las estrategias de modernización contemporáneas son de utilidad, pero no suficientes–, los periodos de tiempo en que razonablemente se deben conducir esfuerzos (procesos) para lograr los resultados esperados, las vinculaciones con otras entidades que tienen un papel crítico en la cadena de resultados, y la disponibilidad de recursos (financieros y no financieros), entre otros aspectos.

Bajo esta perspectiva, en el ámbito de la gestión pública no sería tampoco sencillo arribar a un concepto definitivo de la GPR. No se trata de describir una “entidad” concreta y bien definida, sino de caracterizar una “condición” necesaria para lograr resultados. Esta condición depende de la interacción entre varios tipos de actores en torno a un eje común, que bien pueden ser los procesos que son iniciados desde la organización pública, pero cuyo desenvolvimiento puede bien trascender sus fronteras, dado que los cambios esperados han de evidenciarse en el entorno (concretamente en el desarrollo o en las condiciones que provocan mayor desarrollo y bienestar).

En cuanto a los resultados, se desencadenan en diferentes etapas del proceso. Algunos son predecibles (resultados esperados). Otros no lo son, especialmente en el corto plazo, porque su alcance supera el ámbito de control de la entidad pública. Sin embargo, estos últimos son más relevantes en el mediano y largo plazo, porque tienen el poder de alterar las condiciones del contexto. Si la variación es favorable, los resultados esperados tendrán mejores probabilidades de ser alcanzados o superados, y viceversa.

A pesar de que persisten dificultades con relación instituir la perspectiva de procesos en la gestión para resultados, los países de la región latinoamericana registran avances en cuanto a conceptos, marcos de referencia y enfoques metodológicos; muchos de ellos alentados en virtud del apoyo de organismos multilaterales. El Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, promueve un concepto de Gestión para Resultados en Desarrollo (GPRD) que comprende un marco de intervención articulado a un ciclo de la administración pública de cinco ejes: (i) planificación, (ii) presupuestación, (ii) gestión financiera, (iv) gerencia de programas y proyectos, y (v) monitoreo y evaluación.

La definición del BID tiene la ventaja de concebir la GPR en términos de una cadena de resultados que han de desembocar en mejoras futuras en las dimensiones de desarrollo. Presta gran importancia a entender la sociedad no solo dentro de un ámbito nacional, sino también, y con mayor énfasis, dentro de un contexto de mayor alcance que alude a la sociedad global. Bajo ese concepto, las estrategias de reforma del Estado y modernización de la gestión pública han de ajustarse a la realidad actual. A partir de allí deben proyectarse a un escenario futuro en el que los resultados en desarrollo ya reflejen la idoneidad de los procesos de desarrollo que se iniciaron en el presente.

En la misma línea de trabajo, el BID y el CLAD (2007) han propuesto el *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público* (expuesto en un capítulo previo), en el que comparten su visión sobre los componentes de la GPR, la interacción entre esos componentes (que genera valor público), y las condiciones necesarias para llevar a cabo la implementación de la GPR.

CAPÍTULO

4

Gerencia orientada a resultados en desarrollo

1. LA ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS EN DESARROLLO

En el actual contexto nacional-global las estrategias de modernización de la gestión pública –que se desprenden de políticas y lineamentos estratégicos– son necesarias. Son también accesibles, en la medida que las instituciones gubernamentales y su modelo de organización integren las dimensiones político-gerencial, de procesos, operacional (que incluye sistemas administrativos) y de articulación con los actores sociales y económicos. La pregunta que emerge es: ¿Cómo lograr dicha integración?

Una posibilidad es contar con un marco de referencia suficientemente amplio y que contemple conceptos, mecanismos e instrumentos para construir procesos generadores de resultados. Un hilo conductor que coadyuve a la alineación entre las políticas, la dimensión organizativa, el papel de la gerencia y la implementación de procesos en el nivel operacional. En el caso peruano, por ejemplo, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública apunta a constituirse en un marco de referencia; pero aún se halla en un estado en que brinda un panorama general de lo que se busca lograr en términos de ajustes en el interno de las organizaciones públicas que conducen procesos de gestión para resultados en desarrollo. Pero los instrumentos no han sido desarrollados.

Por otro lado, dentro de la evolución de los paradigmas de la administración pública, la Nueva Gestión Pública (NGP), por ejemplo, podría ser un marco de referencia robusto como para integrar las dimensiones de la gestión para el desarrollo. Pero dicho paradigma enfrenta limitaciones –los desafíos– referidos a explicitar los mecanismos e instrumentos que posibiliten su implementación. Eventualmente, esta situación puede ser superada en la medida que la investigación conduzca a construir las herramientas necesarias.

Un primer desafío a un marco de referencia (la NGP, por ejemplo) es la complejidad del contexto en que las organizaciones públicas se desenvuelven. Los paradigmas de la Administración Pública surgieron en tiempos de menor complejidad y podrían no ser efectivos en el actual contexto. Veamos, a modo ilustrativo, un sector social.

En educación, las políticas de hace una o dos décadas ponían énfasis en el funcionamiento del sistema educativo y el rendimiento escolar sobre la base de estándares nacionales. Pero en la actualidad la preocupación se centra más en el desempeño escolar y en su vinculación a objetivos de desarrollo y políticas de competitividad país. Este es el caso de países como Finlandia y Corea del Sur, donde el sistema educativo es la plataforma de los esfuerzos nacionales para lograr prosperidad duradera.

Estos dos sistemas son tan distintos como los son sus culturas, pero ambos logran resultados excepcionales, de clase mundial. Es incluso más interesante apreciar que sus logros en educación atienden los propósitos nacionales de desarrollo y competitividad de largo plazo. La educación es un asunto de máximo interés nacional. Por ello, las sinergias entre los diversos sectores de la sociedad y la economía con la institucionalidad país son necesarias, de lo que se desprende que las diversas dimensiones del desarrollo se hallan articuladas con

la marcha del sistema educativo; desde el nivel de las políticas públicas, hasta el de los programas concretos en ciencia y tecnología, financiamiento, seguridad social, entre otros. El escenario es complejo sin duda, pero es justamente el que se requiere para efectos de encaminar el sistema educativo en la ruta de la excelencia.

Los ejemplos de Finlandia y Corea del Sur reflejan la complejidad subyacente al diseño de políticas educativas en el contexto actual. La misma no podría ser enfrentada si primero no se acomete la modernización de la gestión pública y su vinculación con los otros actores y sectores de la sociedad. El desafío resulta ser multidimensional y multi-actor. Pero en el caso de países en desarrollo los marcos de referencia que ayuden a enfrentar la complejidad no están suficientemente desarrollados.

Un segundo desafío deriva del primero. La mayor complejidad del contexto –avivada por la multiplicidad de actores en la sociedad– hace necesario que los esfuerzos de desarrollo deban ser más sofisticados, inclusivos y sinérgicos. Esto es esencial porque los retos del desarrollo eventualmente se tornan inmanejables para las organizaciones públicas que actúan en solitario; de modo que es menester articular esfuerzos con diversos actores de la sociedad. Al respecto, en Perú y países vecinos se han dado pasos importantes para fomentar la convergencia de esfuerzos de los actores del desarrollo. Por ejemplo, procesos participativos de planificación, inversión (presupuesto participativo), consulta ciudadana y vigilancia social. La dificultad que persiste es su aplicación y sostenibilidad.

La evidencia de convergencia de esfuerzos que han superado las etapas de la aplicación y la sostenibilidad se ha registrado en experiencias muy concretas, como las de Curitiba en Brasil y, de cierto modo, en Villa El Salvador en Perú; pero dicha convergencia aún no es un fenómeno frecuente. Los esfuerzos de modernización de la

gestión pública y de mayor inclusión de los actores en las decisiones y las acciones de desarrollo todavía se hallan en una fase inicial, en Perú y países vecinos. Un paso inmediato es trabajar en metodologías que alienten un mayor dinamismo en cuanto a combinar las capacidades y los recursos que administran las organizaciones gubernamentales, con aquellos que poseen los actores de desarrollo: los ciudadanos y ciudadanas (beneficiarios, usuarios, contribuyentes, etc.), las empresas, universidades y centros de investigación, las ONG, los emprendedores, los agentes prestadores de servicios públicos (como transporte), entre otros.

Un tercer desafío que enfrentan los paradigmas para la administración pública y las estrategias de modernización de la gestión pública alude al enfoque con que se conducen los procesos de gestión para el desarrollo. Existe acuerdo en que las "dimensiones del desarrollo" no constituyen realidades separadas, sino puntos de vista sobre el desarrollo en su conjunto. Por ende, resulta más complicado pretender influir positivamente sobre el desarrollo actuando por separado sobre sus dimensiones. Con alta probabilidad, es más acertado diseñar una nueva generación de intervenciones públicas de carácter transversal. Al respecto, el enfoque territorial es un modo de abordar el desarrollo transversalmente, pero en la práctica éste se ha traducido en intervenciones sobre un espacio geográfico que mantienen una mirada sectorial. Las intervenciones con enfoque territorial con frecuencia han consistido en fragmentación de esfuerzos, tanto a nivel de gobiernos nacionales (que invierten en iniciativas sectoriales), como de gobiernos subnacionales (que tienden a reproducir la visión sectorial, pero a menor escala y con muchos menos recursos).

En consecuencia, la orientación de la gestión pública hacia desarrollo requiere integrar dentro de un marco de referencia un

enfoque transversal y mecanismos para lidiar con la complejidad del contexto en que se conduce la gestión. Ello, en la perspectiva de integrar los recursos y capacidades de los actores de la sociedad y de dotar de un carácter articulado y/o transversal a las intervenciones que derivan de los procesos de gestión.

2. HOJA DE RUTA PARA LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN DESARROLLO

Los tres desafíos descritos en la sección previa presentan limitaciones que son evidentes si enfrentarlos depende solo de esfuerzos desde las instituciones del Estado. La tarea es más difícil todavía si es que los marcos de referencia para elevar el nivel de capacidades de gestión para el desarrollo se hallan desvinculados de los cambios y transformaciones en el contexto global, que han ocurrido a paso raudo y veloz.

Se ha argumentado que la NGP es un paradigma robusto porque integra las dimensiones del desarrollo (ejes de política pública); pondera la modernización en la gestión pública, la participación ciudadana y la ética pública; y (en cierto modo) alude a instrumentos propios de una gestión con enfoque de procesos, entre otras ventajas que le son atribuidas. Pero su implementación no se ha difundido del modo esperado ni en la debida oportunidad. Subsisten limitaciones para que las organizaciones públicas cuenten con instrumentos y metodologías para operativizar los preceptos de la NGP, entre las que se halla el incipiente grado de preparación para que las entidades públicas den el viraje hacia una gestión basada en procesos transversales –que calzan bien con una visión integral del desarrollo. Por lo tanto, es razonable señalar que la adopción de la NGP como

marco de referencia para la transformación en la gestión pública aún está por venir.

Si, alternativamente a un marco de referencia general, fuese factible adoptar guías más específicas y adecuadas a los desafíos de la gestión concreta, entonces se podrían esperar esfuerzos proactivos de modernización desde las propias organizaciones que conducen procesos de gestión pro desarrollo. Sería posible, por ejemplo, que los gerentes identifiquen políticas nacionales en los ejes de desarrollo que fuesen de mayor relevancia para lograr transformaciones selectivas en el contexto local, y que en función de ellas puedan definir objetivos estratégicos (y procesos para alcanzarlos) con el concurso de diversos actores locales, pero manteniendo una perspectiva amplia del desarrollo: multidimensional y de alcance e importancia que no se limitan solo a la escena local.

A medida que los marcos de referencia, enfoques y políticas de modernización de la gestión pública se consoliden (de lo general a lo específico), será posible complementarlos –para efectos de la implementación de medidas concretas– con instrumentos intermedios de navegación (hojas de ruta) que permitan operativizar políticas en estrategias, estrategias en procesos, y procesos en acciones que se ponen en marcha a través de arreglos organizativos internos y de mecanismos de articulación con los actores de la sociedad (actores de desarrollo).

Bajo el razonamiento descrito, en esta sección se introduce un marco de referencia breve. Su objeto es mostrar una estrategia intermedia para implementar un enfoque de gestión orientado a producir resultados en desarrollo. Para su utilización será menester contar con instrumentos en apoyo a los esfuerzos de las organizaciones que conducen procesos de desarrollo. En los espacios locales, por ejemplo, el instrumental necesario requiere contemplar el

fortalecimiento de capacidades para la gestión estratégica, el diagnóstico como mecanismo para generar información primaria (de apoyo a la toma de decisiones y el diseño de procesos para resultados), y la evaluación de desempeño como una práctica sana para mejorar la calidad de la gestión para el desarrollo.

Para delinear un instrumental del tipo antes señalado, es menester adoptar una definición operacional de desarrollo, en razón a que una hoja de ruta debe expresar sus alcances y perspectivas de logro en función de resultados en desarrollo. No implica que se pretenda ahondar en el estudio de las teorías sobre desarrollo, pues diversas disciplinas lo han abordado ampliamente. En la práctica de la gestión concreta, sin embargo, sí es menester adoptar una noción de desarrollo que permita guiar la selección de dimensiones de desarrollo que resulten más relevantes para una sociedad en particular.

La Administración Pública, la Ciencia Política y la Economía son disciplinas de las Ciencias Sociales que tienen como punto de encuentro el “desarrollo”. No lo abordan directamente y en su totalidad, puesto que este depende de los avances en múltiples dimensiones de la realidad que no son posibles de abstraer como un todo, y que, en su lugar, desde una única disciplina. Pero resulta útil señalar que dichas disciplinas concuerdan en la necesidad de examinar y seleccionar aspectos de la realidad sobre los que sí es posible intervenir para efectos de provocar cambios beneficiosos: las condiciones de desarrollo.

Por otro lado, el desarrollo como concepto es abstracto. Sólo puede definirse en función de un contexto en el que se construye un concepto inicial, que luego es contrastado con un estado deseado a futuro (concepto final). El desarrollo es más una visión que una realidad objetiva o independiente de la sociedad que se interesa por definir qué es desarrollo en un momento dado. El concepto en sí es un

convencionalismo sobre el que la sociedad necesita ponerse de acuerdo; más concretamente las dimensiones de desarrollo.

Las entidades del ámbito público deben lidiar con lo elusivo de un concepto definitivo sobre desarrollo. Se hallan al frente de los esfuerzos para superar los desafíos y las barreras que separan la porción de realidad percibida de la situación deseable de desarrollo –que es abstracto y subjetivo, pero que siempre es mejor que la realidad actual percibida. Esta lectura está limitada por los medios de percepción y medición disponibles, pero su valor estriba en que constituye el punto de partida para tomar decisiones que implican plantearse: ¿cómo asumir un papel conductor y/o promotor de emprendimientos para aproximarse al desarrollo?, y ¿cómo construir vinculaciones con los actores de la sociedad para conducir mejor y/o fomentar tales emprendimientos?

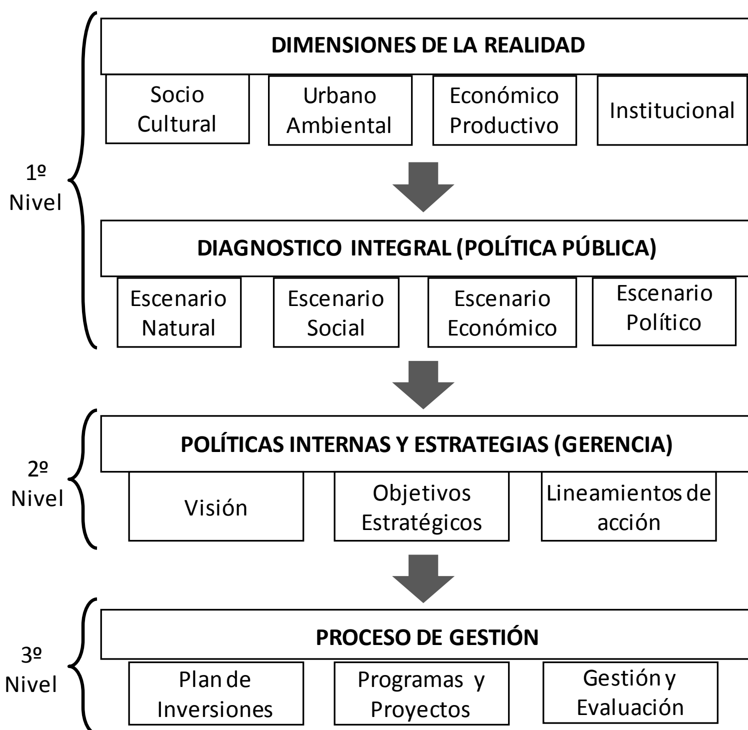
El argumento previo sugiere que las decisiones de desarrollo caen dentro del dominio del campo de la planificación. En efecto, pero no exclusivamente. Por un lado, la planificación cuenta con instrumentos para tratar de abstraer la porción de realidad que "se asume" como relevante para efectos de decisiones de desarrollo. Uno de ellos es el "diagnóstico estratégico". Por otro lado, el diagnóstico es solo una pequeña parte de los instrumentos necesarios para planificar y poner en marcha esfuerzos de desarrollo.

Si la planificación explica solo parte del ciclo para intervenir en aras de lograr un mayor desarrollo, entonces debe existir una dimensión mayor en la que se integren otros elementos que son pertinentes para especificar qué es lo que se pretende lograr en términos de desarrollo. En esta dimensión mayor, el papel de otros actores es crítico.

Para efectos ilustrativos, en la figura abajo mostrada se exhibe un esquema resumido del ciclo de desarrollo que sirve de marco de

referencia para esfuerzos de desarrollo. Se aprecia la interrelación de los componentes del marco de referencia del desarrollo y los esfuerzos de desarrollo, cuya identificación inicial es imprescindible porque de ella se desprenden las características y el modo de operar un ciclo de desarrollo, que hemos organizado en niveles de interrelación:

Figura 4.1. Hoja de ruta que vincula política-gerencia-gestión



Fuente: Elaboración propia.

El primer tipo de interrelación es denominado "político-gerencial" y vincula dos niveles de la realidad percibida:

a) Nivel de los asuntos de interés público, asociado al concepto de desarrollo, de los que se requiere priorizar dimensiones o ejes concretos (con ayuda del diagnóstico).

b) Nivel de políticas públicas, o compromisos específicos a los que una entidad de gobierno se adhiere, y que guían la forma cómo Estado y Sociedad combinan capacidades y recursos para emprender esfuerzos conjuntos de desarrollo y sobre la base de una responsabilidad compartida.

En virtud de la caracterización de esta primera interrelación, el lector posiblemente se haya formado la opinión que en los países de la región esta interrelación no ha recibido la atención debida. En algunos países, inclusive, dicha interrelación podría no existir de modo formal y explícito.

El segundo tipo de interrelación es denominado "gerencial-administrativo". Alude a la conducción de la organización en función de lograr resultados en desarrollo. Da origen al concepto de "proceso de gestión", que (por definición) existe solo en la perspectiva de haber definido "resultados" que permitan a la organización y a la sociedad hallarse un paso más cerca del concepto de desarrollo que haya sido adoptado por común acuerdo –el cual se debe reflejar en una visión concertada de desarrollo.

Esta interrelación articula el nivel de políticas públicas con el nivel de operacionalización de dichas políticas, generando el marco de referencia para el diseño del proceso de gestión. Asimismo, las políticas públicas se traducen esfuerzos concretos (inversiones, programas, proyectos) que necesitan conducirse (gerencia) sobre la

base de una organización interna (gestión y administración) y un manejo eficaz y eficiente de recursos y capacidades (proceso de gestión) en el nivel operacional. En razón a que dichos esfuerzos han sido llevados a la práctica (causa), su correlato en cuanto a producir cambios sobre la realidad percibida (efecto) necesitan ser identificados y contrastados con al concepto y los objetivos y metas de desarrollo (evaluación de desempeño).

El ciclo de desarrollo se sostiene en la medida que el marco de referencia para aproximarse al concepto de desarrollo deseable refleje suficientemente los aspectos selectos de la realidad que la sociedad está de acuerdo en que constituyen el escenario futuro deseado. Cada iteración del ciclo se guía por una hoja de ruta cuya composición guardará similitud con el esquema genérico mostrado en la figura 4.1. En relación a ello, el primer nivel (dimensiones del desarrollo y políticas públicas) comprende los propósitos que caracterizan el papel del Estado en cada uno de los ejes de desarrollo priorizados (sistemas o escenarios: económico, natural, social y político-institucional). Comprende, además, la articulación de instituciones del Estado (entidades gubernamentales, principalmente) con los actores que se desenvuelven en la sociedad.

Una vez que la articulación Estado-Sociedad haya conducido a identificar las políticas de desarrollo y las decisiones críticas para optar por cursos de acción definidos, corresponde a la organización pública personificar los compromisos desde el Estado y negociar los compromisos de los actores de la sociedad. La dimensión de la organización pública cobra una gran importancia en esta fase porque la negociación de esfuerzos conjuntos, y de compromisos de las partes, requiere de habilidades sofisticadas que se deben encontrar en uno de los componentes de la organización: la gerencia.

En este nivel también destaca el diagnóstico integral o estratégico, cuyo fin último es generar la información de partida para dar soporte a los procesos de selección de ejes de desarrollo, la definición de políticas públicas, la decisión de cursos de acción conjuntos, el nivel de articulación Estado-Sociedad, y la negociación de compromisos. Un diagnóstico de este tipo es muy superior al documento que, por ejemplo, elaboran las municipalidades para efectos de elaborar planes de desarrollo local, que básicamente presentan una lectura estática de la situación general en ejes abstractos (económico, social, ambiental e institucional), pero no profundizan en los ejes específicos y dinámicos que son más determinantes para intentar alcanzar metas incrementales de desarrollo.

El diagnóstico integral o estratégico es, por el contrario, un instrumento dinámico. Apunta a ganar mayor entendimiento sobre las tendencias, locales, nacionales y globales que influyen sobre el estado actual de la situación y sobre los procesos que pueden alentar el compromiso de una sociedad de avanzar en su desarrollo. Contribuye a explicar por qué ocurren los problemas que se observan en la realidad. Permite simular el efecto general que podrían tener determinadas políticas sobre dichos problemas, así como el tipo de participación de los actores del desarrollo en cada escenario previsible. Finalmente, alerta sobre los riesgos incontrolables, sobre la razonabilidad de los supuestos de nivel macro –por ejemplo, las tasas proyectadas de crecimiento demográfico–, los factores que pueden desencadenar nuevos problemas, y las oportunidades que pueden generarse en virtud de una planificación estratégica orientada a propuestas innovadoras en desarrollo.

El segundo nivel, de políticas institucionales (internas) y definición de estrategias, parte de las directrices del primer nivel y asimila el conocimiento generado por el diagnóstico estratégico. Ello

a fin de calibrar el tipo de organización pública que se necesita para conducir procesos de gestión orientados a resultados en desarrollo, así como para construir y coordinar los mecanismos de diálogo y participación con los actores de la sociedad. Se ocupa de adaptar la organización, sus normas, las capacidades del recurso humano, los recursos, y mecanismos de articulación intersectorial e intergubernamental, en la perspectiva de definir estrategias consistentes con las políticas de desarrollo y con la dinámica local (entorno analizado por intermedio del diagnóstico integral).

En este nivel, la labor gerencial es de gran importancia. Los gerentes no se ocupan tanto de dictar órdenes, de controlar el flujo del trabajo dentro de la organización o de analizar reportes y definir ajustes a los procedimientos de trabajo. Por el contrario, se encargan de diseñar los lineamientos para poner en marcha la organización en función de las políticas y las estrategias. Coordinan equipos multidisciplinarios de todas las áreas en la tarea de diseñar los procesos específicos de la gestión y las medidas de desempeño para cada uno de ellos. Se preocupan por identificar las estrategias factibles que permitan un aumento en las capacidades y destrezas del capital humano, y que hagan posible extrapolar dichas capacidades personales a las capacidades institucionales. Además, modelan escenarios que permitirán evaluar (a posteriori) el éxito de las estrategias y los procesos en términos de efectividad, rentabilidad social y sinergias.

El tercer nivel, de tipo operacional, comprende la conducción de los procesos de gestión y su articulación con los sistemas internos (administración, recaudación, participación ciudadana, control interno, etc.), por lo que se considera que cierra el ciclo de la gestión para el desarrollo. Su importancia radica en que de este nivel depende finalmente el logro de resultados en desarrollo. Comprende la

implementación de los esfuerzos concretos (planes, programas y proyectos) pro desarrollo, debidamente sustentados en recursos concretos (nivel de organización, personal, financiación, tecnologías, procesos y normas, etc.) y con el debido soporte en el interno (sistemas administrativos) y el entorno (sistema de participación). En este nivel se halla el sistema de monitoreo, que alimenta las métricas de evaluación del desempeño (operadas desde las gerencias) y comprende mecanismos para generar información primaria a partir del procesamiento de datos recolectados en campo, para cada uno de los procesos y servicios que emanan de la entidad pública.

3. AVANZAR HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

Durante los últimos veinte años se han producido importantes reformas y cambios en las políticas nacionales que sintonizan, del algún modo, con un contexto mundial muy dinámico y de interdependencia, y también con las reformas que están emprendiendo la mayoría de países de la región a efectos de lidiar con los desafíos del desarrollo.

En ese marco surge la inquietud de conocer el grado en que los ciudadanos que participan de los esfuerzos impulsados desde las entidades públicas han reflexionado sobre la necesidad de conducir procesos de gestión que no se "cierren" dentro de la institución pública, sino que permitan una mayor interacción entre los gestores públicos y los actores de la sociedad. Ello a efectos de implementar procesos de mayor alcance, como parte de un paradigma moderno y más participativo para conducir la gestión pública.

Al respecto, en los últimos veinte años han ocurrido experiencias destacadas en diversos municipios de Perú –al igual que

en la mayoría de países de la región– en cuanto al grado de involucramiento de la población en las decisiones y esfuerzos de desarrollo. Más allá de lo que las normas han establecido en años recientes, una serie de Gobiernos Locales han ensayado experiencias muy ricas de participación y consulta ciudadana, como parte de procesos de planificación, decisión de proyectos y estrategias, y rendición de cuentas.

El involucramiento ciudadano (articulado a los procesos político-administrativos de la gestión local) es visto en la actualidad como una condición sine qua non para el desarrollo. Permite llevar a cabo esfuerzos necesarios para mejorar el bienestar de la población y para crear nuevas oportunidades para un número creciente de actores que integran la sociedad.

Instrumentos como el plan de desarrollo y los mecanismos de participación configuran un escenario favorable para la cogestión del desarrollo. En la legislación peruana, por ejemplo, para los Gobiernos Locales (Ley Orgánica de Municipalidades) se contemplan mecanismos de participación. Se tienen los Consejos de Coordinación Local (Art. 7, Art. 97 al 110°) o CCL, cuyo rol alude a la institucionalización de la concertación de las orientaciones estratégicas del desarrollo. Lo anterior presume que es posible articular las nociones vinculadas a la participación ciudadana en los procesos de planificación, con los espacios reconocidos en la normativa, como es el caso particular de los CCL.

En suma, en Perú y países vecinos se han registrado avances importantes sobre la noción de involucrar más a la población en las decisiones de desarrollo y en los propios procesos orientados a resultados en desarrollo. Pero estos avances dependen más de normas y menos de voluntades –por supuesto, existen excepciones que obedecen a espacios locales en los que la participación de los vecinos

es parte de la cultura local. Surge, empero, una interrogante: ¿Existen factores, riesgos o distorsiones que desvirtúen el espíritu de involucrar más a los ciudadanos en las decisiones y procesos de desarrollo?

Para abordar esta interrogante en esta sección se analizan tres tipos de distorsiones que pueden presentarse en las acciones de las organizaciones públicas (gubernamentales, en particular) para llevar adelante procesos participativos. Procedamos a examinarlas, tomando como objeto de análisis el principal instrumento de planificación participativa en el ámbito de gobiernos locales: el Plan de Desarrollo.

3.1. El contexto en que se conduce la planificación participativa

Uno de los productos de la planificación del desarrollo es la obtención de criterios de priorización. Pero una vez que se obtienen y son razonables, otra preocupación es que los ciudadanos y actores que "asisten" al proceso participativo tengan en mente información histórica, actual y tendencial de sus propios espacios locales. Si esto no ocurre el proceso participativo corre el riesgo de no cumplir su propósito de perfeccionar la toma de decisiones sobre "a dónde ir", "qué impulsar", "qué tipo de compromisos se requieren", etc. El riesgo se puede enfrentar mediante la sensibilización de los actores participativos. En esa línea, por ejemplo, se vienen aplicando metodologías que buscan informar a los ciudadanos sobre qué normas están vigentes, qué (y cuánto de) recursos están involucrados, qué avances ha logrado la gestión de turno en función de las prioridades acordadas con la población en el presupuesto participativo del año anterior, etc.

No obstante, la calidad de la sensibilización y su sostenimiento (no solo en determinados momentos del año) aún se constituyen en la gran limitación para que la sensibilización sea un remedio efectivo contra la falta de calidad en la información que aportan los actores participativos –la que es necesaria para retroalimentar el proceso de gestión.

Cabe destacar que los mejores ejemplos de desarrollo han surgido de la inspiración y la creatividad de los actores locales y la autoridad local. Pero si la sensibilización se limita a tratar de comunicar a los actores de los procesos participativos aspectos como "qué dice la norma", "qué restricciones plantea la norma", "qué tan pocos recursos se reciben por transferencias", etc., entonces se desalientan la participación, la creatividad en las propuestas y la voluntad de los actores para asumir compromisos. Ello alimenta la desconfianza, a la vez que eleva el riesgo de caer en el clientelismo y la pérdida de perspectiva sobre aquello que en el mediano y largo plazo determina la prosperidad. El caso extremo ocurre, por ejemplo, cuando los gestores pretenden que los ciudadanos conozcan las normas, e incluso los artículos de una determinada norma que es relevante para la priorización de proyectos.

Se debe tomar en cuenta que los actores locales son una principal fuente de información. Poseen capacidades que se pueden aprovechar, para bien de todos, a través de los espacios de diálogo y participación. No requieren ser capacitados en entender cómo se toman las decisiones en una entidad pública o cuál es el mecanismo por el que desde el gobierno nacional se les transfiere recursos presupuestales. Tampoco necesitan que se les tome como personas que no pueden comprender lo que dice un instructivo; este es, más bien, el trabajo de las instituciones públicas y su organización.

En virtud que la información que poseen los actores es valiosa –para cuantificar, por ejemplo, cuánto le costaría a una municipalidad recolectar, organizar, procesar y explotar información crítica para decidir la cobertura de servicios públicos–, en un proceso participativo se debe transferir a los actores participativos instrumentos que les permita ponerse en el lugar de quienes toman decisiones en la municipalidad.

En un proceso participativo los actores necesitan comprender, por ejemplo, cómo se da forma a estrategias que impactan en el desarrollo humano, reducen la contaminación ambiental, alientan emprendimientos locales, etc. Los actores deben poder identificar qué compromisos y proyectos aportan más a lograr las visiones y qué recursos demanda la implementación de estrategias, tanto con fondos públicos como con inversiones privadas (que van a complementar los esfuerzos y recursos públicos). Estos cambios son posibles y factibles en la práctica, reducen la incertidumbre y estimulan la identificación de los gestores públicos con las expectativas sociales. Pero esta lectura no ha recibido aún la debida atención en la práctica.

3.2. Distorsiones en los procesos participativos: el caso de la planificación

En las últimas décadas, la planificación perdió mucho de su impulso en razón de dos fuentes de distorsión. La primera está referida a persistir en tomar todas las decisiones importantes en el nivel nacional y/o regional de gobierno. En estos niveles no se puede conocer y recolectar toda la información necesaria para tomar decisiones de desarrollo debidamente adaptadas a las realidades locales.

La segunda fuente de distorsión es que los productos de la planificación (los planes estratégicos, por ejemplo) expresan visiones que dan por sentado que las variables de que depende el éxito de dichas visiones se pueden controlar, o que se comportarán de una manera previsible y estable en el tiempo. La realidad es muy distinta, y el impacto de no trabajar con supuestos y criterios acordes a la realidad –en la construcción de la visión de desarrollo, por ejemplo– es que se pierde de vista que no hay planes perfectos, y que lo relevante es partir de algo que se pueda alcanzar en un lapso de tiempo razonable.

Aportar la dosis de realidad es una labor que concierne sobre todo al nivel de la gerencia pública. La compromete con las motivaciones de la sociedad y aporta a construir vínculos provechosos y concretos con los actores del desarrollo. En vista de ello, compartimos tres aspectos a considerar con precaución:

Un primer aspecto es el divorcio entre la realidad y la ilusión. En el ámbito municipal, por ejemplo, algunos planes de desarrollo aseguran que un distrito será “líder” nacional (incluso a escala continental) en turismo de aventura. Nada más lejos de la realidad. Por ejemplo, en países cuyo número de turistas sobrepasa los diez millones de visitantes al año (China, Italia, Canadá, Japón, Estados Unidos, Francia, Brasil, entre otros) no se piensa que todos sus distritos puedan ser líderes en turismo. Es necesario caer en la cuenta de que solo algunos destinos locales tienen ese real potencial. Aquellos que no lo tengan siempre pueden explorar posibilidades en muchos otros frentes.

Otro aspecto que toca más de cerca a los actuales procesos participativos es el grado de concreción de las propuestas. Por ejemplo, cuando se pretende elaborar el presupuesto participativo articulado al Plan de Desarrollo se observa una inclinación a

"actualizar" el plan. Ello implica modificar la visión, modificar las estrategias, modificar los criterios de priorización y, sobre todo, extender los periodos en los que se espera visibilizar los cambios y lograr la visión concertada de desarrollo. Cuatro o cinco años después un nuevo gobierno también buscará "actualizar" el plan, y así sucesivamente. El efecto: los planteamientos se reproducen, las expectativas no se cumplen, la confianza merma.

Es oportuno razonar sobre lo que podría razonar el ciudadano que observa cómo cada cierto tiempo se cambian las reglas de juego: "por qué he de esforzarme en involucrarme, aportar ideas y asumir compromisos sociales, si luego de unos pocos años la municipalidad va a cambiar, nuevamente, las reglas de juego".

Siempre es apropiado el camino de la transparencia. Así, se podría exponer a los actores locales (con claridad y en lenguaje amigable) cuál es el grado de avance en el actual plan de desarrollo. Esto implica exponer –empleando cifras y gráficos con proyecciones– de qué manera se considera que los resultados de mediano plazo se pueden alcanzar sobre la base de los avances registrados a la fecha, y en función de un conjunto de hitos, de los proyectos en marcha, de los recursos invertidos y de los compromisos que pudieren haber asumido los actores locales. Será de utilidad, además, contar con un sistema de monitoreo de metas y de evaluación de resultados. Curiosamente, este paso tan obvio aún no se halla muy difundido, aunque, gracias al trabajo de las ONG y a proyectos de cooperación en un número creciente de municipios, las gestiones locales y los actores se hallan más familiarizados con el concepto de monitoreo y evaluación.

3.3. El papel del involucramiento: la participación

Este último punto procura llamar la atención sobre la importancia de: (i) involucrar a los ciudadanos de forma propositiva, y no reactiva o pasiva; y (ii) ayudar a los actores de los procesos participativos a que asuman compromisos con el gobierno local. La razón estriba en trabajar con ambos criterios para mejorar las capacidades de diseño e implementación de mejores estrategias, así como para elevar el nivel de competencias gerenciales y de capacidades para conducir la gestión pública.

Esta reflexión final, por tanto, se centra en abordar el riesgo de no contar con un mayor y mejor involucramiento de los actores en los procesos participativos. Un caso frecuente se puede identificar, por ejemplo, en la conducción de procesos participativos. En particular, es de interés reflexionar que el objetivo medular de convocar a los actores locales es que "participen activamente". En la práctica, no obstante, persisten prácticas inadecuadas que se reflejan en la preocupación de los gestores públicos por registrar, por ejemplo, "el número de asistentes al taller de presupuesto participativo".

En el escenario antes descrito, los procesos participativos resultan no ser participativos en el sentido estricto de la palabra. Se puede afirmar que sí constituyen esfuerzos para fomentar la transparencia y el acceso a la información, pero no cumplen con el requisito de alentar la participación activa o el compromiso real de los actores para priorizar opciones de inversión y para tomar decisiones de mayor calidad e impacto.

El actor que participa exhibe la cualidad de quien ha asumido algún tipo de compromiso o co-responsabilidad en las decisiones y en la puesta en práctica de dichas decisiones. Quien participa también asume algún nivel de riesgo y una cuota de autocrítica. Invierte incluso

parte de los pocos recursos que posee (tiempo, trabajo, información, etc.) para contribuir a que un proyecto encomiable se haga realidad en un plazo de tiempo que maximice la probabilidad que los efectos positivos del proyecto se cristalicen. Quien participa y se compromete con una iniciativa de desarrollo además desarrolla la motivación para vigilar que la misma (un proyecto o programa, una estrategia o una buena práctica) vaya en el riel de las líneas y ejes rectores del desarrollo que han sido concertados entre el gobierno y los actores de la sociedad.

En esa perspectiva, los actores locales se constituyen en aliados para el desarrollo. Eventualmente pueden desarrollar la motivación para discutir la inclusión de sus propios proyectos como parte de los esfuerzos de desarrollo. La cuestión crítica, por lo tanto, será identificar modos creativos para incentivar que los actores locales aprecien el desarrollo no solo desde la postura de aquello que hace el gobierno y con recursos únicamente públicos, sino también desde la perspectiva que el desarrollo se trata de un esfuerzo concertado, y que es necesario combinar visiones, capacidades, voluntades y recursos, además de ideas o aspiraciones.

CAPÍTULO 5

Competencias gerenciales y toma de decisiones

1. DESARROLLO DE COMPETENCIAS GERENCIALES

En el marco de impulsar estrategias de reforma y modernización de la gestión pública, el fortalecimiento de capacidades es un componente de central importancia. La razón de ello es que el funcionamiento de las instituciones públicas requiere de un nivel superior de capacidades para conducir procesos que manifiesten resultados en términos de desarrollo. Dentro del fortalecimiento de capacidades dos elementos críticos aluden, por un lado, al desarrollo de competencias gerenciales en los tomadores de decisiones y, de otro lado, a un marco de referencia que sirva de modo complementario al desarrollo de capacidades para tomar mejores decisiones.

Los tópicos sobre habilidades, destrezas, conocimientos, aptitudes y actitudes de los tomadores de decisiones (los gerentes) han sido parte del centro de atención en los estudios contemporáneos desde la Ciencia Administrativa; pero no ha sido sino hasta décadas recientes que estos temas han sido sujeto de esfuerzos de sistematización a afectos de consolidar un marco de referencia general. Este marco es conocido como "competencias gerenciales", cuyos inicios se remontan al surgimiento de la Ciencia Administrativa hace aproximadamente cien años.

Los enfoques que en la actualidad se reconocen como los primeros pasos en un modelo de competencias gerenciales surgieron durante la primera mitad del siglo XX, periodo en el que los gerentes debían poseer capacidades y destrezas para garantizar que las metas operacionales de la organización –usualmente una empresa– se lograran con la mayor eficiencia y productividad, y al menor costo posible. Estos enfoques no se hallaban libres de tensiones asociadas al clima laboral y al trato que las personas (el recurso humano) recibían en su centro de trabajo.

Como correlato, el desarrollo de nuevas competencias orientadas al recurso humano recibió un rápido impulso en la dirección de plantear competencias o roles conducentes a elevar la motivación de las personas, mejorar el clima laboral y las condiciones de seguridad en el trabajo, y definir niveles de remuneración que reflejaran la medida en la que los recursos humanos aportaban a un aumento sostenido de la productividad y al logro de resultados, entre otros aspectos.

Durante la segunda mitad del siglo XX el escenario de mayor incertidumbre global, así como los avances en la apertura económica y comercial y en el avance tecnológico influyeron para que las organizaciones no solo se concentraran en alcanzar la excelencia operacional (en el interno), sino que también se preocuparan por mejorar la posición que ocupaban dentro de su propio sector y dentro del territorio donde operaban. Este escenario implicó para las organizaciones la necesidad de ganar mayor flexibilidad y desarrollar la habilidad de emplear información para poder anticipar mejor los cambios en el entorno, en la perspectiva de optar por cursos de acción más promisorios. En consecuencia, el interés por hacer de los gerentes el componente que guía el aprendizaje y la adaptabilidad en la organización adquirió preponderancia a partir del último cuarto del

siglo XX, y motivó a su vez un conjunto más amplio y sofisticado de competencias.

Recientemente han surgido modelos y marcos de referencia que brindan una mirada particular a las competencias gerenciales que demandan las organizaciones del siglo XXI, y que están pensadas en ser un aporte a la gestión en las organizaciones públicas, privadas y sociales. En esta sección se describen de modo breve dos de estos marcos de referencia que se adecúan bien a los contenidos y orientaciones de la presente obra.

El modelo *Competing Values Framework* (Quinn *et al*. 2003) vincula los paradigmas de la Ciencia Administrativa con el progresivo desarrollo de competencias, organizadas en ocho roles o papeles que los gerentes exhiben y que conducen a distintas decisiones y comportamientos. Estos roles han surgido como una de las varias características de los sucesivos paradigmas de la Ciencia Administrativa (véase el capítulo 1), y sobre los que se brinda una breve mención a continuación, sobre la base de la información presentada en la obra de Quinn *et al*. (2003)

En el paradigma del Objetivo Racional predominó el rol de "director", por el que el gerente podía clarificar las expectativas de la organización y plasmarlas en procesos. Como cualidades del gerente destacan su capacidad para definir problemas, seleccionar alternativas, establecer objetivos, definir roles y tareas, generar reglas y políticas, y dar instrucciones. Como competencias gerenciales destacan:

1. Desarrollar y comunicar una visión.
2. Establecer metas y objetivos.
3. Diseñar y organizar.

En su rol de "productor", los gerentes deben dirigir tareas y enfocarse en el trabajo con interés, motivación y energía. Asimismo, asumen responsabilidad, completan asignaciones y mantienen alta la productividad del personal (ansiedad por lograr los objetivos). Sus competencias características son:

1. Trabajar productivamente.
2. Fomentar un trabajo de trabajo productivo.
3. Manejar el tiempo y el estrés.

En el paradigma del Proceso Interno, el rol de "monitor" implica que el gerente conoce al detalle lo que sucede en su área y, en ese sentido, detecta si la gente cumple con las reglas y si la unidad o área cumple sus metas. Asimismo, el gerente se caracteriza por su celo riguroso en cuanto al manejo de la información, la revisión y respuesta a información de rutina, la conducción de inspecciones y la revisión de reportes. Sus competencias gerenciales incluyen:

1. Monitoreo del desempeño individual.
2. Monitoreo del desempeño colectivo y de los procesos.
3. Analizar la información con pensamiento crítico.

En su rol de "coordinador", el gerente mantiene la estructura y el flujo del sistema de trabajo. Debe ser confiable y tenar capacidad de programar, organizar y coordinar el esfuerzo colectivo. Debe ser capaz de manejar crisis y atender asuntos diversos, como son los logísticos y tecnológicos. Sus competencias son:

1. Administración por proyectos.
2. Diseñar el trabajo.
3. Administrar de forma transversal a las funciones.

En el paradigma de Relaciones Humanas destaca el rol de "facilitador". En él se estimula el esfuerzo colectivo, la cohesión y el trabajo en equipo, y se administra el conflicto interpersonal. El gestor sigue orientado a procesos, pero además obtiene insumos que se originan en la participación y la solución colectiva (de grupo) a los problemas. Las competencias gerenciales que aporta este paradigma son:

1. Construcción de equipos.
2. Aplicar una forma participativa en la toma de decisiones.
3. Administrar el conflicto.

En el rol de "mentor", la atención del gerente son las personas, a quienes las concibe como recursos cuyo potencial debe ser desarrollado. En cuanto a sus atributos sociales, es sensible, de fácil acceso, abierto y justo. Escucha, apoya reclamos legítimos y da crédito a los logros de las personas. Favorece la creación de capacidades, oportunidades de capacitación y planes para el desarrollo de los empleados. Sus competencias son:

1. Entendiéndose a sí mismos y a los demás.
2. Comunicación efectiva.
3. Desarrollar a los empleados.

A partir de los paradigmas Contingentes y de Sistemas Abiertos surge el rol de "innovador". El gestor presta atención al entorno cambiante, identifica tendencias, conceptualiza y proyecta cambios que se necesiten, y tolera la incertidumbre y el riesgo. Se deja guiar por ideas y la intuición. Es creativo y posee la cualidad de conductor cerebral que puede "visualizar" el futuro. Puede prefigurar innovaciones y conoce cómo moldearlas de modo atractivo para

convencer a otros de que son necesarias, deseables y que deben ser apoyadas. Sus competencias son:

1. Vivir de la mano al cambio.
2. Pensamiento creativo.
3. Administrar el cambio.

En su rol de "negociador", el gerente se preocupa por mantener la legitimidad y obtener recursos externos. Su imagen y reputación son esenciales. En este nivel, maduran sus habilidades para la política; son persuasivos e influyentes. Sus competencias son:

1. Construir y mantener una base de poder.
2. Negociar acuerdos y compromisos.
3. Presentar y sustentar nuevas ideas.

Por otro lado, en su *Modelo Alternativo de Desarrollo de Competencias Gerenciales*, Arbaiza (2011) aborda las competencias gerenciales en función de cinco agrupaciones. En primer lugar, se hallan las competencias de manejo de personal o conocimiento de uno mismo, que agrupa las siguientes competencias:

1. Pensamiento crítico.
2. Pensamiento creativo.
3. Autoeficacia.
4. Capacidad para aprender.

En segundo lugar, se hallan las competencias asociadas con el manejo de la acción, que permiten transformar el mundo externo. Comprenden:

1. Sentido de planificación.
2. Fijación de metas.
3. Sentido de decisión.
4. Motivación de logro.

En tercer lugar, se tienen las competencias de manejo del entorno, que se refieren a cómo el ambiente influye sobre las personas y viceversa, y comprenden:

1. Adaptación al cambio.
2. Manejo del estrés.
3. Autorregulación emocional.
4. Responsabilidad social.

En cuarto lugar, se hallan las competencias de manejo interpersonal, que aluden a la relación que las personas establecen entre sí. Comprenden:

1. Comunicación interpersonal.
2. Trabajo en equipo.
3. Comprensión interpersonal.
4. Disposición al cliente.

Finalmente, las competencias de manejo de la influencia comprenden:

1. Manejo de conflictos y negociación.
2. Influencia en los demás.
3. Desarrollo de colaboradores.
4. Desarrollo de liderazgo.

2. TOMA DE DECISIONES: LA ESENCIA DE LA GERENCIA

Una caracterización recurrente consiste en asociar a las instituciones gubernamentales como entidades cuyos patrones de organización son muy rígidos y que se hallan sujetas a complicados procedimientos administrativos y mecanismos de control que les restan capacidad de respuesta en su misión. Bajo esta perspectiva, cabría esperar que el proceso para tomar decisiones de impacto (decisiones estratégicas) tenga un papel secundario y se vea opacado por inclinaciones políticas y por una burocracia sobredimensionada.

El carácter implícito de la toma de decisiones, y la dificultad de abordar la complejidad de su proceso podrían ser motivos que expliquen por qué las políticas de modernización de la gestión pública en países de América Latina no hayan recibido mayor atención. Sin embargo, estos aspectos deben abordarse necesariamente en la implementación de dichas políticas, en razón a que los tomadores de decisiones son quienes finalmente definen las estrategias y los procesos explícitos que se pondrán en marcha para el logro de resultados en desarrollo.

2.1. Proceso de toma de decisiones

La toma de decisiones está asociada a la prerrogativa de optar por una línea de acción y/o alternativa, y de poder excluir otras, pero sin tener la certeza de que la alternativa elegida sea definitivamente la superior o de que son posibles alternativas que simplemente no se han tomado en cuenta o no se han identificado.

Más allá de la imposibilidad práctica de adoptar la decisión "ideal", para que ocurra un proceso cabal de toma de decisiones se

debe primero verificar que existen alternativas “selectas” que se pueden y deben identificar. Pero cuando se observa cómo se decide en el ámbito gubernamental aspectos como la elección de postores dentro de una licitación, se observa que los mecanismos y procedimientos de evaluación de contrataciones difícilmente permiten afirmar que las alternativas a la mano son “selectas”, es decir, que son las que mejores garantías ofrecen para la concreción de un servicio o meta.

Por otro lado, el proceso de toma de decisiones es visto por la teoría administrativa como una secuencia lógica de ocho pasos. Estos conducen desde un estado actual o futuro cercano (descrito por medio de un diagnóstico, por ejemplo) hacia un estado esperado en un momento posterior. La secuencia comprende los siguientes pasos o etapas:

1. Identificar el problema
2. Identificar los criterios de decisión
3. Asignar pesos a los criterios
4. Desarrollar cada alternativa
5. Analizar las alternativas
6. Seleccionar una alternativa
7. Implementar la alternativa seleccionada
8. Evaluar la eficacia de la decisión

Los ocho pasos parecen adaptarse a cualquier situación. Pero la realidad es diferente y compleja, y el proceso decisional es solo una abstracción o versión simplificada que se apoya en premisas optimistas (o pesimistas) y que es afectado por el hecho que no es posible contar con “información completa”. De allí que el enfoque racional se conozca también como el “modelo de racionalidad limitada” para la toma de decisiones.

Las decisiones tampoco siguen una lógica lineal. Se parecen más a modelos en los que cada variación en uno de los criterios de decisión priorizados determina una ruta de acción diferente. Existen, por ejemplo, alternativas de decisión muy sensibles a cambios sutiles en las condiciones del contexto. Una alternativa de ese tipo puede generar otras nuevas o perder relevancia. En ese sentido, el proceso decisional es una red de posibilidades, más que una secuencia que fluye linealmente hacia adelante.

Tampoco debe perderse de vista que los cambios en el entorno continuarán, incluso si no se toma decisión alguna. Bajo esta lectura, las decisiones son "alteraciones" introducidas en el contexto con el propósito de ejercer suficiente influencia sobre sus condiciones para que se produzcan cambios que conduzcan, finalmente, a los resultados esperados, o a un estado más favorable de la situación –sin perjuicio de que surjan efectos de otra índole, algunos previsibles y otros no. Esta postura es cercana a lo que se conoce como "modelo político" de toma de decisiones, porque existe alusión implícita al poder, cuya utilización es vista como una intervención necesaria para llevar adelante la decisión u obtener ventaja ante la eventualidad que surja un conflicto político.

Pero el modelo político puede también conducir a agravar el conflicto de poder y, por tanto, a obscurecer las alternativas selectas. En esa situación, permanecen solamente las alternativas que son más próximas a las posiciones políticas de los tomadores de decisiones. No obstante, habrá gran incertidumbre sobre estas alternativas porque se conoce mucho menos de ellas y porque las motivaciones de índole político difícilmente son explícitas y, por lo tanto, impiden reconocer qué tipos de sesgo han entrado en juego.

Al no poder impedir niveles de incertidumbre y ante la ausencia de información perfecta, resulta difícil garantizar que los procesos

decisionales que se apoyan en el poder y la política posibiliten introducir suficientes “alteraciones” (en el contexto) para lograr los efectos y/o resultados esperados. Ejemplos clásicos de estas dificultades se hallan en el campo de las inversiones en infraestructura y los programas sociales, por ejemplo.

Otro aspecto a observar es que el proceso de toma de decisiones solo aporta cambios importantes en situaciones de cierta complejidad. Esto significa que las actividades de menor complejidad, como las que ocurren con regularidad y de una misma manera (o muy similar) eventualmente pierden la esencia del proceso decisional. Estas se conocen con el nombre de “situaciones estructuradas” y su tratamiento es muy diferente al que corresponde en el proceso de toma decisiones, como se enuncia a continuación:

1. Identificación de la situación (o evento) como “estructurada”
2. Estandarización y automatización de la secuencia de pasos y/o acciones que corresponda, generándose así uno o más procedimientos
3. Documentación, mediante manuales y textos de procedimientos
4. Capacitación a quienes operen la actividad o procedimiento

Un ejemplo de evento estructurado se aprecia en el campo de la eficiencia operacional. La organización cuenta con acciones que constan de pasos que se repiten de una misma manera (un ciclo); estas se monitorean a través de métricas operativas que se hallan dentro de un rango. Si las métricas indican que dicho rango es excedido, entonces se produce una alerta, y allí existe intervención humana, o

también puede activarse otro procedimiento automatizado. La definición anticipada del conjunto de pasos, junto con la definición de un rango de operación y las métricas que controlan el funcionamiento del ciclo reemplazan a la toma de decisiones.

La situación estructurada se traduce en procedimientos porque no existe necesidad de que sobre ella se tomen decisiones –a menos que los mecanismos de retroalimentación y control indiquen que los rangos permisibles son superados por causas no anticipadas o que no han sido previstas. Pero la realidad en el campo de la gestión presenta situaciones más complejas, por lo que, a priori, no resulta práctico estructurar. En ese sentido, la toma de decisiones sigue un proceso que no es estructurado, y solo luego de tomada es que entran en juego procedimientos estructurados.

Desde otro ángulo, las decisiones en la gestión real no siguen patrones definidos (proceso no lineal) y aquello que no se conoce con certeza (incertidumbre) debe estimarse. Una forma es abstraer la realidad (contexto) para facilitar la identificación de aspectos donde se requiere intervenir y de alternativas razonables para intervenir (alternativas selectas), las mismas que han de ser evaluadas para luego ser priorizadas (o descartadas).

Según lo anterior, los modelos de decisiones clásicos (racional, burocrático y político) solo ofrecen lineamientos para llevar adelante el proceso decisional. Cada organización necesitará contar con un marco de referencia de soporte al proceso decisional, y, en caso de no contar con uno, serán los gerentes quienes proporcionen el marco de referencia –en el entendido de que cuentan con las destrezas para ello.

Las decisiones se ajustan a condiciones variables en el contexto que difícilmente se pueden anticipar. Son diversos los factores contextuales que pueden influir sobre los hitos de la secuencia del proceso decisional. Para cuando estos son identificados, el proceso

debe permitir efectuar ajustes inmediatos o variar el curso de acción inicialmente trazado. Este tipo de reacción, sin embargo, es difícil de llevar a cabo en el ámbito de la gestión pública a causa de la rigidez en la administración pública, los cuellos de botella referidos a los flujos de trámites administrativos y control interno, y la escasa experiencia en la toma de decisiones gerenciales, entre otros.

2.2. Decisiones desde la perspectiva organizativa

Las organizaciones generan decisiones y estas a su vez son un insumo de información que alimenta los demás procesos de gestión. El proceso decisional cuenta con sus propios insumos, que son datos e informaciones individuales que se deben organizar de modo coherente. El proceso en sí consiste en la transformación de datos en nueva información que brinda soporte a las decisiones importantes, y que posibilita proyectar los escenarios y los resultados esperados (a futuro) para cada alternativa de decisión.

La complejidad del proceso decisional no tiene límites. Depende tanto del contexto externo (ámbito sobre el que se pretende introducir alternaciones), como del contexto interno organizacional y de propósitos institucionales. Por tal motivo, las organizaciones necesitan de modos para abstraer o simplificar el contexto (externo e interno) relevante para el proceso decisional, de modo que éste sea manejable. Usualmente la tarea recae en los gerentes –que tienen un papel clave en la reducción de la incertidumbre– y estos se apoyan en mecanismos tales como sistemas de soporte a la toma de decisiones. Pero esta práctica, que se halla muy difundida en las empresas, es aún novedosa para el ámbito público; y sobre todo en las entidades que conducen procesos de gestión pública (ministerios y gobiernos descentralizados, por ejemplo).

A medida que las organizaciones crecen (en tamaño o en volumen de operaciones), aumentará el número y la complejidad de las decisiones importantes. Será también mayor la necesidad de datos e informaciones relevantes que han de ser recolectados y procesados para servir de insumos en el proceso decisional.

Sin perjuicio de lo anterior, existirá, por lo general, una discrepancia entre cantidad y relevancia. Los datos podrían ser abundantes, pero su relevancia podría ser escasa, de modo que el proceso decisional quedaría debilitado. Seguir adelante, en esa situación, solo garantizaría decisiones apoyadas sobre un marco de referencia errado. En consecuencia, un desafío para los gerentes es filtrar la información relevante en aras de alcanzar un equilibrio saludable entre cantidad y relevancia. Es posible, además, que la información más relevante sea inaccesible o muy costosa de obtener, lo que refuerza la necesidad de ajustar los criterios de filtrado y/o selección de la información.

Además, las decisiones tienen más alcance en asuntos estratégicos (que comprometen, por ejemplo, el desempeño de la organización o sus planes futuros), pero ello no significa que sólo se han de tomar decisiones en los niveles altos de la jerarquía organizativa. Existen múltiples decisiones de importancia media y de índole operacional que operan a lo largo de los procesos de gestión. Vistas en conjunto estas decisiones demandan gran tiempo y esfuerzo, de modo que resulta poco práctico pretender que los gerentes también se ocupen de ellas.

Evidentemente, en la práctica de la gestión (pública y privada) no son pocos los gerentes que exhiben estilos autoritarios y que absorben también las decisiones que bien podrían ser delegadas a funcionarios bajo su cargo. Independientemente de sus razones, es de esperar que los gerentes que se ocupan de todas las decisiones a su

alcance se tomen más tiempo del necesario para adoptar buenas decisiones; de modo que para el momento en que la decisión se tome, es posible que las acciones que le prosiguen ya no tengan el efecto esperado.

Sin una cultura de empoderamiento –apoyada en mejores capacidades y una ética sólida– todo intento de reducir el ciclo decisional expone a la organización a dos riesgos: (1) los gerentes se inclinan por decisiones de su preferencia; o (2) las decisiones elegidas se alejan de las alternativas más próximas al óptimo. En ambos casos, las consecuencias de decisiones "centralizadas" implican potenciales costos.

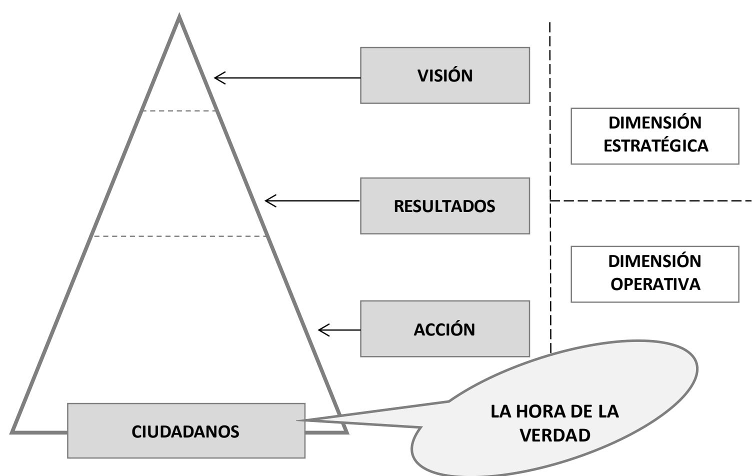
Frente al problema de la centralización –este aspecto se abordará en mayor detalle en la sección de riesgos para el proceso de toma de decisiones– a partir de la década de los años 80s el interés de los académicos y de los líderes empresariales se ha centrado en descentralizar la toma decisiones y promover las capacidades de las personas en los niveles jerárquicos medios (e incluso operativos) para tomar decisiones oportunas en función de un marco de referencia predefinido. Eventualmente, las organizaciones que hoy en día sostienen liderazgo en sus sectores coincidieron en que la descentralización de las decisiones (la figura 5.1 muestra una jerarquía del proceso decisional) era más efectivo si además se reducía el número de niveles jerárquicos, lo que se conoce como "achatamiento", dando lugar a estructuras orgánicas planas (organización horizontal).

Como se aprecia en la figura, las decisiones relevantes en una organización que pretende desenvolverse con efectividad en el contexto contemporáneo no son potestad exclusiva de los niveles más altos de la jerarquía organizativa. Más aún, es menester identificar qué decisiones emergen desde los niveles medios e inferiores, las que son

de carácter más operativo y demandan de un tratamiento eficiente, eficaz y oportuno. Otras decisiones operacionales que no necesiten este tratamiento son candidatas a convertirse en eventos estructurados (procedimientos).

Algunas decisiones que tienen grandes implicancias para la organización y/o la sociedad, son de carácter estratégico, y caen dentro de la competencia de los directivos y gerentes. Otras decisiones requieren de rápida respuesta y flexibilidad, y ello es condición suficiente para tentar descentralizarlas y asociarlas a los niveles jerárquicos intermedios.

Figura 5.1. Jerarquía en el proceso decisional



Fuente: Elaboración propia.

La jerarquización del proceso decisional anima a la diferenciación organizativa en dos dimensiones. En la primera se

toman las decisiones estratégicas que desencadenan en objetivos, estrategias y asignación de recursos para la puesta en marcha de las estrategias y de sus respetivos procesos (incluyendo la evaluación del desempeño). En la segunda dimensión se hallan las decisiones ejecutivas y operacionales; que comprenden acciones, lineamientos para el personal, asignación de recursos específicos, conducción de los procesos y aplicación de métricas de monitoreo y/o seguimiento de metas operacionales. Esta dimensión es, en otras palabras, la puesta en práctica de las decisiones estratégicas.

La jerarquización determina la necesidad de organizar el proceso decisional en tres niveles. El nivel directivo tiende a ocuparse de las perspectivas de la organización en función a su entorno y a los objetivos más importantes o apremiantes que se hallan asociados a influir a futuro sobre las condiciones del entorno. Este es el nivel de la visión, que aloja a las decisiones estratégicas o de impacto, y se halla influenciado por factores políticos, el estilo para hacer uso del poder formal y los tipos de relaciones con actores del entorno (usuarios, proveedores, reguladores, etc.)

El nivel intermedio o ejecutivo atiende decisiones sobre cómo diseñar las estrategias que permiten alcanzar los objetivos definidos en el nivel superior, e identificar qué arreglos organizativos sirven mejor a la implementación de la estrategia seleccionada. Asimismo, en este nivel se discriminan las decisiones operativas que comprometen el trabajo estrecho entre los niveles jerárquicos medios (subgerencias y jefaturas) y los niveles organizativos que le continúan, en la ruta hacia la base de la pirámide organizativa.

En la base de la pirámide no solamente se operan los procedimientos. También es posible asignar responsabilidad decisional en lo referido a responder con eficiencia y eficacia ante hechos cotidianos que solamente pueden ser percibidos por las

personas que se hallan en la base de la pirámide y/o en contacto con el contexto exterior (el momento de la verdad). Sin embargo, resulta difícil para las organizaciones del sector público poner en práctica estos enfoques más novedosos y beneficiosos.

3. RIESGOS EN LA TOMA DE DECISIONES

La referencia a riesgos decisionales alude a la probabilidad de perder la oportunidad de tomar una mejor decisión (una alternativa más cercana al óptimo), a la imposibilidad de evitar un evento adverso, a la mayor dificultad de resolver un problema, o al costo que habrá que asumir por no haber decidido un curso de acción que produzca los resultados esperados (que dieron origen al proceso decisional). Toda situación de riesgo acarrea una potencial pérdida o un costo que puede traducirse en pérdidas económicas para la organización y la sociedad (el costo social, por ejemplo).

En el ámbito público difícilmente se presta atención a los riesgos decisionales. Una razón es que la naturaleza de los recursos públicos que administran es agregada, a causa de la redistribución de los ingresos del fisco a través de las partidas presupuestales. Es decir, existe un alto grado de certeza sobre que los recursos presupuestales llegarán, y ello relaja la preocupación de lograr mejores decisiones que justifiquen debidamente las siguientes asignaciones presupuestales. Este fenómeno, sin embargo, viene cambiando, como ocurre en el caso de los presupuestos por resultados. Pero en la actualidad, aún no se puede asegurar que el mecanismo que vincula decisiones y resultados a la financiación del presupuesto ya esté operando con efectividad.

Para las organizaciones que toman en cuenta los riesgos en el proceso decisional se abre la oportunidad de identificar y definir

estrategias para minimizarlos o para ganar mayor entendimiento sobre ellos. A futuro, éstos podrían ser anticipados y minimizados. Pero la anticipación parece ser el límite natural del proceso decisional, puesto que pretender eliminar los riesgos resulta en una imposibilidad práctica: los riesgos persisten porque emergen de la incertidumbre y la incertidumbre es parte de la realidad.

En suma, las decisiones en el mundo real no son inmutables, pues existen factores que alteran directamente el proceso decisional y que no se pueden anticipar con facilidad. Frecuentemente estos factores pasan desapercibidos, sobre todo cuando los intereses de las personas (individuales o de grupo) y/o sus posturas políticas están muy arraigados, o cuando la cohesión excesiva de grupos de personas con intereses afines dificulta apreciar otras alternativas. En ese caso, las personas exhiben propensión hacia subestimar los riesgos y sobreestimar las bondades en torno a las decisiones que son más de su simpatía. Por otro lado, el proceso decisional genera su propia incertidumbre –en función de la calidad y relevancia del insumo de información– que se suma a la incertidumbre presente en el entorno. Por ende, resulta difícil prever el resultado final de una decisión.

Tal escenario es el que devela la presencia de altos riesgos. Pero mientras los riesgos del entorno (el contexto externo) no son controlables, los riesgos alusivos al propio proceso decisional (el contexto interno) sí pueden ser influenciados –aunque no se pueden eliminar del todo. Este desafío también constituye la esencia de la gerencia. En tal sentido, en esta sección nos centraremos en discutir tres tipos de riesgo.

El primer tipo de riesgo emerge por la excesiva centralización de las decisiones en los niveles jerárquicos más altos, y va asociada a las preferencias y estilos de los gerentes. El segundo tipo alude al sub-dimensionamiento de los procesos de la organización. El tercer tipo

presta atención a los riesgos que tienden a incrementarse proporcionalmente al aumento del tamaño de la organización.

3.1. Centralización excesiva en la toma de decisiones

Independientemente de si el marco de referencia del proceso decisional es el modelo de racionalidad limitada, el modelo político o el modelo burocrático, un escenario generador de riesgos en el proceso decisional es la centralización excesiva. Su patrón es una tendencia hacia centralizar decisiones importantes y, además, decisiones que no son tan críticas. Este patrón no es en realidad motivo de cuestionamiento porque obedece a la necesidad de equilibrar un alto grado de responsabilidad con mayor poder para decidir cursos de acción estratégicos, así como de discriminar la información que se piensa es pertinente para proteger a la organización de los riesgos en el entorno.

El cuestionamiento surge cuando la excesiva centralización en la toma de decisiones se opone al propio desarrollo del proceso decisional, porque dificulta el margen de maniobra en el nivel intermedio y el nivel operacional –que es donde, en definitiva, se originan las acciones concretas que producen resultados.

Los cuellos de botella se producen porque los tomadores de decisiones difícilmente pueden contar con el tiempo y los medios para obtener y procesar la información clave para un proceso decisional próximo al óptimo, o porque no disponen de suficientes elementos o insumos para decidir mejor, lo cual genera que se limiten a hacer primar sus visiones personales. En consecuencia, la brecha entre buenas decisiones y las decisiones que en realidad necesita la organización experimenta un distanciamiento. En ese escenario, la

brecha termina comprometiendo instancia la habilidad de la organización para producir los resultados esperados.

Los síntomas de una excesiva centralización son inicialmente difíciles de identificar, y más aún de anticipar. Cuando son ya evidentes, incluso pueden ser confundidos como una manifestación de la firmeza con que los gerentes dirigen a la organización y comandan a las personas. Los gerentes prestarían, por ende, un mejor servicio a la organización si es que reconocen que el riesgo de la centralización es real, pero que es posible minimizarlo. Una forma es trabajar con sistemas de soporte a la toma de decisiones; pero aplicar esta ruta de actuación dependerá de que se implemente una arquitectura de gestión de datos, articulada a los procesos de decisión y gestión. Además, dependerá de que los gerentes tengan la preparación necesaria para trabajar bajo esa modalidad.

Otra estrategia para minimizar el riesgo es adoptar una estructura organizativa con menos niveles jerárquicos. Un diseño más horizontal facilita la distribución de la potestad para tomar decisiones y la responsabilidad por los resultados ligados a dichas decisiones. Una estrategia similar consiste en impulsar la descentralización del proceso decisional a través de la mayor participación de los gestores en los niveles intermedios y de alentar que ellos interactúen más con las personas en el nivel operativo en el que se hallan más próximos o más en contacto con el contexto externo –estas personas pueden aportar información crítica, generada por su contacto directo con la realidad y los usuarios.

Pero la descentralización decisional (que es un tipo de empoderamiento) es difícil de llevar a cabo si el estilo gerencial es autoritario, si la cultura organizacional es adversa al cambio, o si no se ha definido el apropiado grado de participación en las decisiones del nivel operacional e intermedio. La participación, específicamente,

es muy útil para reducir un caso extremo de centralización: la polarización. Esta emerge cuando la organización crece y gana influencia, y genera incentivos para que algunas personas forjen alianzas internas para así obtener más poder y controlar el proceso decisional.

Otra estrategia más familiar con criterios institucionales (pero más general) es optar porque las decisiones importantes solamente procedan de los Directorios y los Comités de Alta Gerencia. En efecto, esta configuración ayuda al proceso decisional en cuanto a contar con pluralidad de puntos de vista relevantes, y además puede ayudar a desalentar la polarización de fuerzas y la centralización de las decisiones. Sin embargo, es una imposibilidad práctica que los Directores se ocupen de la multiplicidad de decisiones (en distintos niveles) que tienen lugar en una organización.

Por último, merece una mención especial un fenómeno relacionado con la excesiva cohesión de las personas, que acarrea decisiones demasiado centralizadas, y que erosiona la independencia en la elección de alternativas para la toma de decisiones. Se trata del *groupthinking*, que ocurre cuando grupos de personas se hallan cohesionados en extremo, y la discusión en torno a puntos de vista distintos queda descartada. Es usual que surjan consensos automáticos cuando la postura del líder del grupo se refleja de inmediato en la postura de todo su grupo.

De acuerdo a la literatura contemporánea en administración, el *groupthinking* emerge cuando miembros de un grupo evitan tener posiciones críticas ante las ideas de los demás miembros de lo que consideran “su grupo”, y especialmente ante las ideas del líder del grupo. Adoptan, además, una postura defensiva ante las críticas u opiniones divergentes de otras personas, pues interpretan que los

demás pretenden desestabilizar a la organización o que no entienden qué es lo mejor para ella.

La postura del *groupthinkng* puede ser tan arraigada que los miembros del grupo crean barreras para filtrar toda información o influencia externa e indeseable sobre el grupo; y crean un blindaje en torno al líder. La consecuencia negativa es que las decisiones empiezan se toman sobre una base ideológica, y en este caso ya no se evalúan de modo objetivo oras alternativas, incluso si son claramente superiores.

Las personas en posiciones gerenciales deben prestar atención a este fenómeno, pues siempre se halla en estado latente, pero es difícil de detectar con anticipación. No obstante, la literatura pertinente ha develado los síntomas correspondientes a la fase temprana del *groupthinking*, que se enuncian a continuación:

1. Culto al grupo: extrema fidelidad, más allá de los argumentos técnicos u objetivos.
2. Sensación de invulnerabilidad, con argumentos como: ¡Es imposible fracasar!
3. Racionalización: se analizan los datos excesivamente; y en lugar de emplearlos como insumos para la decisión, se usan para justificar y defender una decisión que el grupo ya ha favorecido de modo premeditado.
4. Persecución a quienes no respaldan al grupo más influyente.
5. Indicios que las decisiones no se toman para bien de la organización o la sociedad.

6. Visión estereotipada de los opositores: con argumentos tales como "¡Ellos están equivocados… nosotros tenemos la razón!"

En cuanto al riesgo asociado a la independencia de los tomadores de decisiones (que también aplica a los demás miembros de la organización, pero de distinta manera), es necesario reconocer que no existe plena garantía de que los gerentes van a priorizar los intereses de la organización (o de la sociedad), por sobre sus intereses individuales (o de grupo). Aunque esto parezca aludir al grado de imparcialidad, en realidad va más allá.

Incluso en el modelo de racionalidad limitada, no se puede dar por sentado que el conjunto de criterios de decisión que no son explícitos no va a sesgar la evaluación de las alternativas de decisión. Este rasgo no se refiere solo a la imparcialidad (que opera en función de criterios explícitos), sino también al esfuerzo que hacen los tomadores de decisiones por alinear los propósitos de la organización con sus propios propósitos. Este fenómeno se identificó por primera vez en la década del 30 y ha sido estudiado ampliamente en el campo conocido como "teoría de agencia".

En la teoría de agencia, el tomador de decisiones tiene el rol de "agente" que se supone actúa en el mejor interés del propietario o "principal" de la organización (que puede ser la sociedad en su conjunto o un segmento de ella). Eventualmente, el agente puede tomar decisiones y guiar a los demás hacia cursos de acción que colisionan con los intereses de la organización. En cada decisión subsecuente, las ineficiencias de decisiones que se alejan del óptimo acarrean la pérdida de oportunidades, mayores costos y una postura contraria a los propósitos reales de la organización. Estos efectos se denominan "costos de agencia" y son absorbidos por la organización,

aunque bajo la perspectiva del tomador de decisión sí se generan beneficios (aquellos que se ajustan a su visión o interés).

3.2. Sub-dimensionamiento en la estructura y en los procesos

En este punto es necesario hacer referencia a dos propiedades de toda organización: la importancia de la información y las capacidades para su manejo. En cuanto a la información, las entidades públicas operan procesos y servicios que son intensivos en información (en torno a necesidades y a la atención a las mismas, por ejemplo). Pero la gestión de la información se halla dificultada por la naturaleza del modelo de administración del Estado, poco flexible y con insuficientes canales para el acceso y la gestión de la información. En consecuencia, en el tiempo se genera una brecha entre las reales necesidades de la sociedad y lo que se percibe dentro de la organización.

Ante la dificultad señalada, las capacidades, la configuración organizativa y los procesos de gestión difícilmente apoyan el esfuerzo de gestionar la información o el conocimiento. Una dificultad adicional es que buena parte de la información que se genera y se maneja en las entidades públicas no está asociada a crear valor público, sino más bien a satisfacer las normas, los procedimientos internos y las acciones de control interno. Por lo tanto, el esfuerzo de los gestores es solo parcialmente dirigido hacia la gestión de la información que genera valor público. El resto del tiempo, eventualmente, ya no es suficiente para recolectar datos y generar información que resulte relevante para la toma de decisiones y para la acción pública de impacto.

En otras palabras, una mayor proporción de las capacidades y energía de la organización se desvía hacia la menor proporción de acciones que ocupan a la administración interna y el control gubernamental. Y una pequeña proporción de esfuerzos se destina a obtener información relevante para alimentar el proceso decisional de importancia. Este problema resulta interesante de examinar: los procesos generadores de resultados en desarrollo son intensivos en buena información; si no cuentan con ella entonces son potencialmente inviables cuando se lleven a la práctica e incluso puede que no ocurran.

La no ocurrencia de procesos para resultados no es el problema de fondo, sino una consecuencia. El problema es que ante un sesgo hacia asuntos administrativos y de control, solamente se satisfacen los requerimientos de la dimensión administrativa de la organización, pero no los propósitos institucionales que justifican la existencia de la organización. La dimensión de la gestión pierde importancia y, eventualmente, pierde participación dentro de las dinámicas organizacionales: ocurre un sub-dimensionamiento.

Un ejemplo se puede hallar en el ámbito de las municipalidades, que para implementar procesos que traduzcan sus competencias en materia de promoción del desarrollo requieren de alcanzar un equilibrio entre información especializada (técnica) e información transversal (presente en el contexto e implícita en las políticas públicas nacionales y subnacionales). Este tipo de información no se encuentra disponible de modo espontáneo; debe ser generada sobre la base de información de campo: fuentes primarias e información relacionada y pertinente de fuentes secundarias.

Pero son pocas las municipalidades que cuentan con oficinas de Estadística (o similares) que cumplan el papel de generar información. Las áreas de Planeamiento pueden cumplir dicho papel y aportar (con

información primaria) al diseño de procesos de gestión y de mecanismos para retroalimentar los procesos. En la práctica, no es frecuente verificar que cumplen dicho papel. Su orientación es hacia los sistemas administrativos en el interno, de modo que se produce un sub-dimensionamiento de la estructura organizativa, debido a que los roles de unidades orgánicas (como Planeamiento) presentan una brecha con los roles que razonablemente podrían desempeñar en la práctica.

El sub-dimensionamiento también puede originarse a causa del estilo para la toma de decisiones, específicamente en el caso de estilos centralizados y/o autoritarios. En este caso, los tomadores de decisiones se familiarizan con un tipo de decisiones y apoyan similares tipos de acciones, mientras que se oponen a otros. Eventualmente, se genera un clima de confort (preservar el estatus-quo) que conduce a aplicar el mismo tipo de solución (soluciones enlatadas, en un extremo) para atender los desafíos de la gestión –que podrían realmente merecer un tratamiento ad hoc.

El clima de confort favorece un mismo tipo de respuesta ante los desafíos de la gestión. Pero en el fondo implica la erosión de las capacidades técnicas del capital humano. Siendo ello así, las personas refuerzan su posición de preferir una misma forma de hacer las cosas, incluso cuando se hace evidente que se requiere algo distinto.

Otro caso es el sub-dimensionamiento a causa de replicar experiencias que funcionaron bien en otros lugares, pero sin reparar que su éxito ha obedecido a un contexto particular e imposible de replicar. El intento de forzar una “experiencia” para que se aplique tal cual a una realidad diferente eventualmente aleja a la organización de los resultados esperados –las experiencias, no obstante, son útiles a modo de marco de referencia.

3.3. El riesgo asociado al crecimiento de la organización

En tiempos en que la idea de reducir el tamaño del Estado se halla más difundido cabe preguntarse: ¿Cuál debe ser su tamaño?

En atención a esta interrogante, esta sección analiza la relación entre el tamaño de la organización y el riesgo asociado al crecimiento. El análisis aporta consideraciones sobre aquello que ha de caracterizar un tamaño eficiente en una organización que se oriente a procesos, específicamente una organización en el sector público, donde también se registra la tendencia hacia el crecimiento en tamaño.

La tendencia a crecer, naturalmente, se presenta también en el campo empresarial. El crecimiento es parte medular de la toma de decisiones estratégicas, lo que se explica porque la búsqueda de resultados empresariales (rentabilidad, principalmente) está correlacionada con el crecimiento del negocio. Por lo tanto, las expectativas de rentabilidad orientan el crecimiento en tamaño (estructura) y en los procesos.

Pero en el ámbito público, el objetivo de crecimiento no es implícito. Obedecen más bien a metas de atención en torno a las necesidades de la sociedad y/o a visiones de desarrollo o bienestar social. En razón a que el propósito común a las instituciones del Estado es una mayor atención a las necesidades de la sociedad, es pues natural la tendencia hacia el crecimiento de las organizaciones públicas, incluso si este crecimiento no sea el correlato de mejoras en los resultados generadores de valor público y/o desarrollo.

Pero ¿cuál es la relación del crecimiento con el riesgo?

Las entidades públicas invierten recursos físicos y financieros por los que deben rendir cuenta. Típicamente, no se espera que la inversión de esos recursos sea maximalista en términos de esperar un

retorno de la inversión, como mayores recursos (del mismo tipo) o rentabilidad económica. Por el contrario, los recursos invertidos no se espera que sean restituidos y prima el criterio de rentabilidad social y/o desarrollo. En consecuencia, si las decisiones de inversión y gasto no son eficientes, se comprometen tanto los resultados esperados en desarrollo (o el bien social), como el stock del tipo de recursos empleados.

Eventualmente, la reposición del valor económico ocurre, pero su origen no se halla en los márgenes económicos que puedan generar las organizaciones públicas. Por el contrario, la reposición se genera en los contribuyentes. Resulta una paradoja, pues los gestores públicos toman decisiones que comprometen la utilización de recursos que son públicos en el sentido estricto que provienen de la sociedad, pero no asumen mayor responsabilidad por su reposición ni por el nivel de rentabilidad social que pueda derivarse de la inversión de dichos recursos. Este argumento posiblemente ayude a entender mejor la importancia que en años recientes se ha otorgado a que las entidades públicas logren la auto-sostenibilidad financiera de los servicios que brindan.

Existe, por lo tanto, una relación directa entre el empleo de mayores recursos y un aumento en el riesgo asociado a perder rentabilidad social y agotar los recursos. A mayor stock de recursos, mayor sensibilidad de la toma decisiones ante el riesgo de pérdida de dicho stock y ante el alza de las expectativas insatisfechas desde la sociedad.

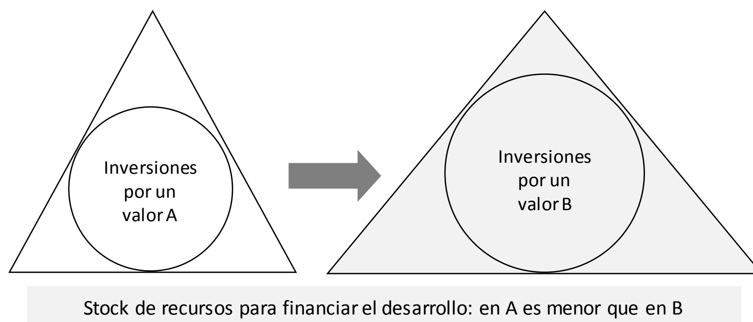
En la medida que la administración asigne más recursos (en pos de mayor rentabilidad social), mayor será el volumen de operaciones que la organización necesitará conducir, lo que se traduce finalmente en una relación estrecha entre el tamaño y el riesgo.

Para efectos ilustrativos, la figura 5.2 desarrolla las ideas expuestas. Se considera una entidad pública que realiza inversiones para lograr resultados en desarrollo en dos momentos distintos en el tiempo: el estadio inicial “A” (lado izquierdo) y el estadio posterior “B” (que refleja un mayor tamaño de recursos y de volumen de actividad).

En el primer estadio (A) las funciones y responsabilidades que acompañan al proceso decisional comprenden a un volumen de recursos a invertir por un valor “A”. Estos parámetros definen límites al tamaño y la estructura organizativa, así como al modelo de gestión –uno de cuyos componentes es el proceso decisional.

La organización es comparativamente menos compleja que en el estadio siguiente “B” y ello le permite funcionar con un modelo de gestión sencillo y una cultura organizacional suficientemente cohesiva como para que exista cierto control de los factores que pueden afectar la decisión sobre el empleo de los recursos. En esta situación, el riesgo interno (asociado al tamaño) es relativamente menor porque el valor del stock de recursos es reducido. Sin embargo, los niveles esperados de rentabilidad social no pueden ser elevados, por lo que tampoco hay mayor impacto sobre el desarrollo.

Figura 5.2. Crecimiento y aumento proporcional de los recursos a inversión



Fuente: Elaboración propia.

Al tener la entidad pública la misión de promover el desarrollo y procurar rentabilidad social –como ocurre en una descentralización, en que las entidades gubernamentales poseen competencias para impulsar el desarrollo– se requieren ajustes en la estructura organizativa. De ese modo, se acomodan funciones y estructuras existentes y se configuran nuevas estructuras y procesos. Todo ello bajo el entendido de que existen políticas de desarrollo que brindan lineamientos para adoptar una configuración organizativa eficiente y para definir estrategias conducentes al buen empleo de los recursos públicos en cursos de acción que lleven a un determinado nivel de impacto sobre ejes del desarrollo y de rentabilidad social.

La organización transita hacia el estadio “B”, donde el valor de los recursos es mayor. Pero la proporción de recursos disponibles para ser invertidos puede crecer en relación menor proporcional al aumento en el tamaño. Esto ocurre en caso la estructura y las capacidades de la organización en el estadio inicial “A” son inferiores a las del estadio siguiente. Por ende, una porción menor de los mayores recursos se

destinará a la inversión en desarrollo y una porción mayor se empleará para financiamiento interno.

En un escenario equilibrado ocurriría lo contrario: el aumento en tamaño, ligado a mayores recursos, tiene correlato con una mayor capacidad de gestión. En tal escenario se tiende a una inversión o uso óptimo de los recursos, estos se conservan mejor y quedan disponibles para cursos de acción adicionales –con lo que se presentan opciones adicionales para tentar mayor rentabilidad social–.

Un ejemplo se aprecia también en las municipalidades. Se podría optar por la creación de gerencias especializadas en procesos asociados a la promoción del desarrollo social y económico. Esta vía conduce a un mayor tamaño, pero permite asimilar la complejidad asociada a nuevos procesos de gestión y a la administración de mayores recursos de financiación –una parte de los cuales se destinará a financiar la nueva configuración organizativa, que es reflejo del aumento en el tamaño de la organización–.

También se podría optar por aumentar grados de responsabilidad a los gestores en las áreas orgánicas (gerencias y jefaturas) ya existentes o de reciente creación. Por otro lado, podría externalizarse una porción de los nuevos procesos necesarios, de modo que el tamaño de la organización puede crecer, pero en relación menor proporcional al aumento en los recursos. Dentro de esta modalidad se hallan comprendidos, por ejemplo, las alianzas de mancomunidad, los convenios de gestión, los núcleos ejecutores, el directo involucramiento de los beneficiarios, los convenios con empresas que poseen políticas y recursos para responsabilidad social de empresas, entre otros.

Cualquiera fuese la estrategia, para posibilitar el equilibrio tamaño-recursos, la tendencia de crecimiento en las entidades públicas es un hecho manifiesto. El aumento de tamaño en el estadio “B”, por

ejemplo, alude a la complejidad de los roles y los procesos –necesarios para pretender mayor rentabilidad social– a cargo de los gerentes, quienes se ven expuestos a mayores niveles de incertidumbre y riesgo (que emergen del contexto interno y del entorno). En consecuencia, el mayor stock de recursos para la inversión –asociado a un mayor tamaño– se torna más sensible ante la calidad y la calidad del proceso de toma de decisiones. Por ende, también aumenta el riesgo de sacrificar rentabilidad y "perder" el stock de recursos.

La sensibilidad a resultados decisionales alejados de lo óptimo es mayor si, además, el proceso decisional se halla concentrado en pocas personas. Si las decisiones no son acertadas, el riesgo de pérdida de rentabilidad social se traslada de inmediato al stock de recursos. Una medida de prevenir este problema es, de nuevo, procurar el equilibrio entre el aumento en el tamaño de la organización y la calidad en la toma de decisiones. La descentralización del proceso decisional (de modo transversal o entre distintos niveles de la jerarquía organizativa) es una estrategia que, entre otras, lo permite.

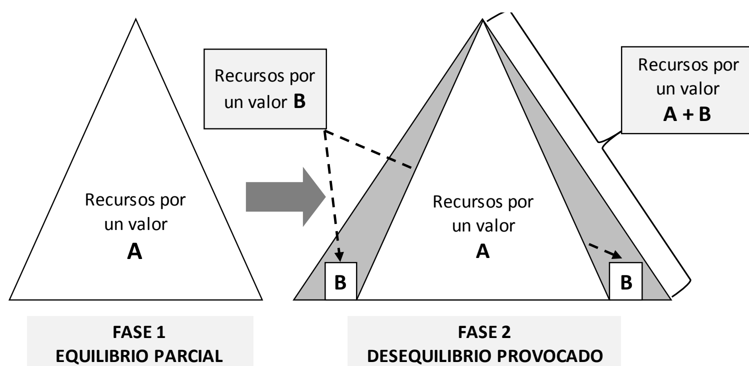
Para efectos ilustrativos, en la figura 5.3 presentamos un ejercicio simple. Este consiste en mostrar que el tamaño de la organización y el stock de recursos aumentan en relación directa con el incremento en el riesgo asociado a decisiones que se alejan del óptimo.

Asignamos un valor de 20 unidades monetarias (UM) al stock de recursos en el estadio inicial "A" (valor A) y de 30 (UM) al valor del stock de recursos en el estadio siguiente "B" (valor B), que refleja un escenario en el que la organización conduce procesos convergentes con propósitos de desarrollo y/o de rentabilidad social.

Las decisiones que comprometen el stock de recursos y las perspectivas de rentabilidad social raramente son del todo erradas o del todo acertadas. Esto se debe a que las decisiones son alternaciones

que se efectúan sobre un contexto, a efectos de influir sobre él de modo suficiente como para que los cambios que se produzcan sean un reflejo de los resultados previstos. Pero hay que tomar en cuenta que en todo escenario real (el contexto) influyen diversos factores. Así pues, al decidir un curso de acción no es posible operar con todos los factores –la mayoría son incluso desconocidos– y la incertidumbre implicada hace imposible conocer de antemano cuando una decisión es la ideal.

Figura 5.3. Efecto de las decisiones sobre el valor de los recursos



Fuente: Elaboración propia.

En condiciones normales, los cursos de acción que razonablemente apunten a un estado deseado de la situación (a los resultados esperados) obedecen a alternativas de similar calidad –de modo que también resulta poco factible trabajar con las decisiones de peor calidad. En un escenario mínimo de competencia entre dos alternativas similares –o de las que se desconoce su probabilidad de ocurrencia– la probabilidad de que se logren los resultados esperados es 50% para cada una. Implica que la probabilidad que no se logren

resultados también es 50% (este ejercicio simplificado es solo para fines ilustrativos).

Como las probabilidades de éxito-fracaso están igualmente distribuidas, una vez tomada la decisión obran dos escenarios mutuamente excluyentes. En el primero, las inversiones tendrán alto rendimiento social (costo/beneficio, costo/efectividad). En el segundo, la decisión materializa el riesgo de pérdida (total o parcial) del stock de recursos y de mínima o nula rentabilidad social (en este escenario adverso, ocurre la paradoja de que una mejor decisión era "no decidir"). En el segundo escenario, además, los recursos perdidos no se podrán emplear de nuevo, pues no hay un retorno de los mismos (tienen alto costo de oportunidad). Como no se alcanzaron los resultados en desarrollo y/o rentabilidad social, entonces existe necesidad de reposición de esos recursos.

No obstante, las entidades que conducen procesos de gestión pública para el desarrollo difícilmente son autosuficientes en materia financiera. De modo que la reposición de stock de recursos depende, en última instancia, de los impuestos aplicados a los actores en la sociedad –en favor de quienes se invirtieron los recursos iniciales. El costo de reposición del stock de recursos por decisiones erradas –que conducen al consumo de los recursos, pero sin haber alcanzado la rentabilidad social esperada– se puede expresar como el producto del valor de los recursos y la probabilidad de errar en la decisión, más el costo de oportunidad por dejar de emplearlos en una mejor opción:

Reposición = Valor de los recursos x probabilidad de fallo + costo de oportunidad

Para mostrar que el aumento del tamaño de la organización está asociado a un riesgo mayor de pérdida de recursos destinados a lograr rentabilidad social, podemos realizar una estimación del valor de reposición del stock recursos –por una decisión alejada del óptimo– para ambos estadios. Si la proposición se confirma, implica que la estimación del costo de reposición en el estadio B es mayor que en el estadio A.

Para ejemplificación, partamos de los datos siguientes: el valor de los recursos que se deben reponer es 20 UM (unidades monetarias), la probabilidad que la decisión sea errada es 50% en condiciones típicas (si no han sido predefinidas las probabilidades de éxito-fracaso de las alternativas de decisión), el esfuerzo fiscal que se debe realizar para recuperar el valor económico de los recursos se estima en 20% del valor de los recursos, y no se aplica una tasa para el costo de oportunidad asociado al valor económico de los recursos invertidos. Con estos datos, el cálculo del valor de reposición esperado es:

Valor de reposición esperado = 20 UM x 0.50 + 2 UM = 12 UM

Si la decisión resulta ser errada, implica que la acción (programa o proyecto) que no ha dado los resultados esperados ya ha consumido los recursos; la probabilidad de éxito queda cancelada, y, por lo tanto, la probabilidad de fracaso se transforma en una certeza al 100% (equivalente a un coeficiente 1.0). Luego:

Valor material (si la pérdida es total) = 20 UM x 1.0 + 2 UM = 22 UM

En el estadio B, la organización tiene mayor tamaño en razón a que ha asumido funciones de mayor jerarquía y complejidad, asociadas a impulsar el desarrollo. La organización administra mayores recursos. Parte de ellos se consumen internamente y parte se destinan a inversiones para generar rentabilidad social, en razón a que la proporción de recursos a invertir en desarrollo es necesariamente mayor que en el estadio A. Para el ejemplo planteado, se estima que la proporción de recursos a invertir es 50% mayor que en el estadio A. En cuanto al costo de recuperar recursos, un estimado conservador es que se incrementen también en 50%. Los valores de reposición y pérdida serán:

Valor de reposición esperado = 30 UM x 0.50 + 3 UM = 18 UM

Valor material (si la pérdida es total) = 30 UM x 1.0 + 3 UM = 33 UM

Comparando los valores de reposición esperados, se observa que el aumento en el valor de recursos en solo 50% (de 20 UM a 30 UM) –asociado al aumento en el tamaño de la organización, pero manteniendo rígido el proceso decisional– conduce a un valor de reposición que aumenta en 83% (de 12 UM a 18 UM). Se observa, además, que resulta una relación incremental mayor proporcional, cuya interpretación podría expresarse de la siguiente manera: "el tamaño de la organización lleva asociado un mayor esfuerzo para reponer los recursos invertidos, ante la presencia de una probabilidad de fracaso en las decisiones típicas (de 50%)."

Al comparar la pérdida de los recursos (su valor económico específicamente) se observa que el valor material es nuevamente mayor proporcional que el propio aumento de los recursos, cálculo que apoya el argumento: “el tamaño de la organización también implica una pérdida potencial de recursos, derivados de decisiones alejadas de lo óptimo, en una relación mayor proporcional al mayor tamaño de los recursos utilizados.”

Es decir, una decisión alejada del óptimo impacta más en la medida que el tamaño de la organización y el nivel de recursos es mayor, incluso si el valor económico del esfuerzo para recuperar los recursos aumenta en menor proporción. Asimismo, la exposición al riesgo efectivamente es mayor cuando el tamaño de la organización aumenta y el manejo de los recursos para el desarrollo es más sensible a la calidad del proceso decisional.

4. CALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

La toma de decisiones no se limita a elegir un curso de acción, sino que obedece también a un proceso que inicia con la identificación de alternativas, donde cada una prefigura un escenario particular y probabilidades de éxito-fracaso. La falta de información completa (incertidumbre) sobre cada escenario (de allí que solo se pueda hablar de probabilidades) aunado al hecho que los tomadores de decisiones se respaldan en criterios personales y percepciones particulares, conduce a un proceso decisional expuesto a riesgos diversos y potencialmente de alta incertidumbre.

Emerge así la necesidad de asegurar que las decisiones conduzcan a mejores cursos de acción. Para ello también se requiere un marco de referencia. Uno de los más destacados es el denominado Calidad en la Toma de Decisiones “DQ” (siglas en ingles de *Decision*

Quality), desarrollado por el grupo de consultoría Strategic Decision Group (SDG), que apela al concepto de mejorar la calidad del proceso de toma decisiones y reducir el tiempo en que las decisiones eficientes son definidas con claridad.

DQ se halla ampliamente difundido en la mayoría de sectores. Es un marco de referencia que define los requisitos para alcanzar buenas decisiones, donde el trabajo de equipo es una propiedad intrínseca de un buen proceso decisional. Consta de seis elementos o eslabones conectados e interdependientes entre sí; de modo que las decisiones de calidad sólo pueden ser alcanzadas sí se asegura la calidad en cada elemento de la cadena (*DQ chain*). Ello implica que la calidad de la decisión se halla influenciada fuertemente por la calidad en el eslabón más débil de la cadena decisional.

Para asegurar la calidad de las decisiones, DQ plantea trabajar con seis elementos o eslabones que, de acuerdo a SDG pueden ser de aplicación a todo tipo de proceso de decisión. A continuación, se presenta una breve descripción de los eslabones del DQ adaptada de la información pública difundida en el sitio web de SDG.

Figura 5.4. Modelo DQ de calidad en las decisiones



Fuente: Strategic Decision Group (www.sde.com).

1. Contar con un marco de referencia apropiado: implica definir con claridad el alcance de un problema y el propósito que se persigue con una decisión. Este procedimiento asegura que el equipo está trabajando de modo cooperativo para derivar una decisión correcta sobre un problema correctamente definido. Con este paso se busca poder responder a la pregunta: ¿Qué es lo que estamos decidiendo?

2. Alternativas creativas pero posibles: consiste en generar buenas alternativas entre las cuales poder decidir. Ello permite minimizar el riesgo de "rodear" de alternativas de decisión claramente inferiores que la alternativa que simpatiza mejor con los intereses propios (de uno o más personas) que participan del proceso decisional. Para generar alternativas selectas hace falta una alta dosis de creatividad por parte del equipo –usualmente por medio de la lluvia de ideas en la fase inicial–, pero además es necesario que las alternativas sean realistas en cuanto a que puedan ser en efecto llevadas a cabo. Las alternativas deben diferenciarse unas de otras, lo que aporta a que los decisores abandonen la comodidad de trabajar con soluciones enlatadas. Busca responder a la pregunta: ¿Cuáles son nuestras reales opciones?
3. Información significativa y confiable: fundamental para generar confianza en cuanto a la razonabilidad de cada alternativa de decisión, así como a la claridad que se tiene al identificar el grado de incertidumbre que rodea al problema sobre el que se está decidiendo. Con este paso se busca responder: ¿Qué es lo que conocemos sobre el problema y las opciones en torno a él? Este paso también brinda protección contra los sesgos personales, la preferencia por datos que pueden no ser del todo confiables, o pasar por alto elementos de incertidumbre que deberían ser tomados en cuenta.
4. Claridad en cuanto a valores y *trade-offs*: alerta contra el peligro de no tener claro qué se pretende con la decisión a tomar. Enfatiza la declaración explícita de los criterios de decisión y de su pertinencia, así como el esfuerzo consciente de analiza las ventajas y desventajas que

ofrecen las opciones consideradas. Con este paso se responde a la pregunta: ¿Qué consecuencias son previsibles y cuáles son sus implicancias?

5. Razonamiento lógico correcto: apela a técnicas de análisis para evaluar las alternativas y sus resultados, riesgos e implicancias; sobre la base de lo que se conoce y lo que se pretende lograr con la decisión. Permite responder a la pregunta: ¿Estamos razonando correctamente en torno al problema y las alternativas de decisión?
6. Compromiso con la acción: implica que una decisión no tiene valor alguno sí no es puesta en práctica. Implica, por tanto, que la organización necesita estar preparada para implementar la decisión adoptada y para asignar los recursos necesarios, de acuerdo a los resultados del análisis y evaluación llevados a cabo. Con este paso se busca poder responder a la pregunta: ¿Vamos a tomar acción?

Como parte de la fase asociada al sexto elemento, se determina finalmente si una buena decisión puede, en efecto, dar o no buenos resultados. Además, se presta atención a potenciales peligros para el éxito del curso de acción que ha sido decidido. Ejemplos muy sencillos de peligros a prevenir comprenden: revisar la decisión y efectuar ajustes, pero sin el debido análisis de sensibilidad, brindar escaso apoyo a la implementación y a los equipos que trabajan en ella, inadecuada infraestructura y pobres servicios (que debilitan la capacidad de la organización para poner la decisión en práctica), falta de motivación y compromiso de los gerentes y de sus equipos, entre otros.

CAPÍTULO 6

La ética en la gestión pública

1. ¿CÓMO LOGRAR CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA?

La gestión estratégica y la gerencia para resultados han ampliado el horizonte de la administración pública clásica. La administración se apoya en cinco principios básicos: planificar, organizar a las personas y a los recursos, dirigir acciones en función de objetivos y controlar que las acciones se desplieguen de acuerdo a lo planificado. Este concepto clásico ha encontrado cada vez más dificultades para adecuarse a una realidad cambiante y con mayor incertidumbre. No significa que haya perdido vigencia, pero la práctica de estos principios (por las personas que se ajustan a procedimientos y marcos normativos) ha seguido la trayectoria de la rigidez, que aporta estabilidad, pero que de modo recurrente dificulta la acción pública de acuerdo a lo que demanda el entorno.

Una lógica lineal de hacer las cosas para lograr objetivos (argumento de la administración) presenta desventajas frente a una lógica sistémica, que se apoya en procesos dentro de la organización y que se articula con su entorno. A cada proceso corresponden decisiones diversas e interdependientes de las que se despliegan acciones y flujos de información que posibilitan verificar (ajustar, de ser necesario) la eficacia de las intervenciones desde la organización, en un ciclo de retroalimentación positiva que mejora las posibilidades

de respuesta de la organización, y que constituye un argumento medular de la gestión.

Es evidente que las organizaciones públicas (gubernamentales, en particular) que desarrollan una gestión interactiva (con su entorno) y dinámica (en su interno) son muy diferentes a las organizaciones públicas que solo actúan dentro de lo que señalan expresamente las normas y sus procedimientos internos. Más aún, las primeras extienden progresivamente la gestión (la acción pública) hacia su entorno, superando los límites de la estructura organizativa y las funciones preestablecidas. Emplean políticas, generan procesos, flexibilizan sus procedimientos internos (siempre observando los lineamientos normativos y los mecanismos de control), y gestionan el conocimiento; todo ello en la perspectiva de favorecer una mejor vinculación de la organización pública con su entorno y con los actores que se desenvuelven en él.

Las organizaciones públicas modernas, además, orientan sus mejores prácticas hacia el empleo óptimo de sus recursos. Ello incluye el talento que procede de su capital humano, pues se el recurso más importante que hace posible que la organización sea, en efecto, dinámica y pueda interactuar mejor con su entorno.

Sin embargo, la gestión del talento humano es un desafío muy difícil de abordar. La literatura en Administración reporta periódicamente nuevos hallazgos en cuanto a tomar en cuenta factores o prácticas que posibilitan el mayor compromiso de las personas para con los objetivos de la organización. Así ha sido durante por lo menos cinco décadas y las sugerencias continúan surgiendo. El tópico de las personas es de alta complejidad porque las personas son entidades complejas; cada una con sus propias creencias, estilos, metas profesionales e intereses personales y de grupo.

Las organizaciones necesitan de las personas (capital intelectual y destrezas); porque poseen las capacidades para desempeñar determinados papeles, roles, funciones y/o tareas. Además, necesitan de sus conocimientos, los que fueron construidos a través de la experiencia, la reflexión, procesos cognitivos complejos, buen criterio e intuición, y los talentos que les permiten relacionarse con sus pares e intercambiar ideas y saberes.

Cuando las personas colaboran y combinan sus experiencias y capacidades, el dinamismo de la gestión se enriquece. Ello se debe a que la organización moderna y dinámica maneja múltiples procesos, todos ellos (o la mayoría) de un mediano y alto grado de dificultad. Son pues necesarias capacidades múltiples que pueden hallarse en la diversidad de vivencias y conocimientos de varios individuos. Pero en la práctica también es frecuente hallar que las personas colaboren de modo limitado y que procure dedicar su tiempo y esfuerzos a realizar tareas rutinarias y a aplicar procedimientos ya preestablecidos; pero ello no aporta demasiado al proceso de gestión y a la organización.

Reconociendo que las personas (de modo individual y grupal) poseen metas e intereses propios, no existe garantía de que éstos comulguen con los objetivos y los principios de conducta que la organización privilegia. Más aún, podría darse la situación de que las acciones de las personas involuntariamente se puedan traducir en comportamientos que son opuestos a lo que la organización espera. Existe pues incertidumbre con relación a que las personas pueden ejercer un grado de autocontrol sobre sus decisiones y acciones. Más allá de los mecanismos de control interno, existe expectativa de que las personas se adhieran por propia iniciativa a principios de responsabilidad y a códigos morales aceptados por la sociedad o, al menos, por el público al que la organización atiende. Este tipo de expectativa es uno de los varios temas que aborda la ética pública.

Las organizaciones de alto desempeño requieren de elevados estándares de ética pública, como parte de la cultura que comparten sus miembros. Las acciones que realizan las personas en la organización se constituyen, en definitiva, en acciones de la propia organización. Por lo tanto, la ética pública no es solamente un atributo de las personas, sino también de las organizaciones; un atributo que les posibilita lograr y mantener la reputación y credibilidad que requieren para operar y generar confianza en la sociedad.

Pero todo lado favorable también implica su potencial opuesto, y ello está referido a la frecuente situación de afrontar un dilema ético. Este dilema resulta siendo uno de los desafíos importantes porque el desarrollo de la organización (y su vigencia como actor de desarrollo) depende de que ésta edifique un conjunto de principios de ética que guíe las políticas y las decisiones, así como la forma en que estas se aplican. La ética además debe internalizarse, y ello comprende a quienes lideran la organización y toman las decisiones importantes, así como a las personas que realizan todo tipo de tareas.

La ética es el eje medular de la responsabilidad y las acciones de una organización pública (y de todo tipo de organización). Por ello, no se aplica únicamente a los individuos dentro de la organización, sino que también se aplica al conjunto de la misma. Es un reflejo de la cultura organizacional o conjunto de creencias compartidas por sus miembros de modo sostenido –es decir, a lo largo de la vida de la organización. Constituye, además, el claro exponente de la transparencia y el carácter moral de las decisiones y las buenas prácticas que identifican a una organización en particular.

A pesar de la importancia de la ética, especialmente como aspecto inherente a la gestión pública, esta no ha merecido la misma atención que la que han recibido otros varios aspectos vinculados a la modernización de la gestión pública y a la orientación hacia

resultados. En consecuencia, este capítulo se ocupa de abordar aspectos medulares de la ética desde la perspectiva de la gerencia pública, y que resultan pertinentes en el marco de los esfuerzos de modernización de la gestión pública orientada hacia el desarrollo.

2. LA ÉTICA Y LA GERENCIA PÚBLICA

En años recientes se han multiplicado los sondeos de opinión y las encuestas que apuntan a capturar el sentimiento de los ciudadanos con relación a la efectividad del Estado, la calidad de sus instituciones y la probidad y ética de los gestores públicos. Este no es un fenómeno particular de un país; ocurre en la casi totalidad de países.

Uno de los puntos de consulta recurrente es la percepción de los ciudadanos sobre el desempeño y la conducta del gobierno, y específicamente de los líderes políticos y las organizaciones públicas. Se observa, por ejemplo, que la percepción es favorable al inicio de un periodo de gobierno. Luego, los niveles de aprobación y respaldo de los ciudadanos disminuyen, y eventualmente se estabilizan o caen a niveles mínimos. Los niveles de confianza y/o respaldo hacia el final de un periodo, sin embargo, no son del todo claros, porque además de la percepción sobre los resultados y los logros (o la falta de ellos) intervienen otros factores, tales como el carisma de los líderes políticos, la habilidad de los gestores públicos influyentes para lidiar con coyunturas difíciles, o las expectativas derivadas de nuevos proyectos impulsados desde un determinado sector o institución.

Sin embargo, la ética pública no se ocupa de las expectativas al inicio de una gestión, ni de las percepciones al final de la misma. Se ocupa más bien de lo que ocurre durante dichos hitos, un ciclo tras otro. La institucionalidad, la probidad en la marcha de la organización que encarna un rol institucional, los códigos morales y de conducta de

las personas que actúan en las organizaciones y el nivel de beneficio que la sociedad (en su conjunto) puede atribuir a la acción pública son solo algunos de los aspectos que la ética pública aborda, y que tienen un correlato importante en el ámbito de la gerencia pública.

2.1. La ética

En su acepción básica la ética es entendida como una rama de la Filosofía que lidia con el carácter "correcto" e "incorrecto" en asuntos de interés de la sociedad. Como tal, constituye una creencia compartida por la sociedad –sobre la que no se puede tener una certeza absoluta–, así como un producto de la razón –pero que puede ser influenciado por la tradición o la autoridad. Esta noción básica de ética (entre teología y ciencia) aporta a entender la dificultad de definir la ética desde un único punto de vista, o por qué es un esfuerzo infructuoso pretender caracterizarla solamente por medio de normas.

En una perspectiva temporal, las definiciones de la ética han evolucionado hacia argumentos más elaborados que resultan ilustrativos al ser organizados como sigue:

a) **Relación objeto-sujeto**: la ética se refiere a estándares aceptados de correcto o incorrecto que una sociedad adopta para guiar su actuación; ya sea en la forma de derechos, deberes, justicia, valores, entre otros.

Como parte de la ética se incluye criterios o estándares para implementar medidas que permitan disuadir a determinados actores de llevar a cabo acciones dolosas o que tengan consecuencias negativas sobre la sociedad o alguno de sus integrantes. También comprende estándares que reconocen a la honestidad, la solidaridad y la lealtad como virtudes que causan una mayor cohesión social. En la dimensión

individual, la ética comprende estándares que abogan por los derechos fundamentales de la persona, como la libertad y el derecho a la vida.

La relación objeto-sujeto vincula la ética a los sujetos que experimentan efectos (a nivel colectivo y a nivel individual) derivados de los estándares adoptados sobre lo que es correcto o moral; donde la moralidad alude fundamentalmente a personas.

b) **Estándares operativos**: la ética adquiere presencia en la dinámica de la sociedad siempre que constituya un potencial curso de acción.

Cada curso de acción puede conducir a escenarios distintos, con consecuencias también distintas. Y cada escenario debe poder ser apreciado en función de un conjunto de estándares de ética; lo que también puede significar la revisión permanente de los estándares de ética a nivel de la sociedad. Esto implica que la validez o conveniencia de los estándares de ética "se pone de manifiesto" cuando el comportamiento se traduce en "acciones".

c) **Evolución de estándares**: la ética alude al estudio y desarrollo de estándares éticos aceptados. Parte de la idea que las normas sociales, las leyes y las creencias de los miembros de la sociedad pueden, eventualmente, desviarse de lo que se espera constituyan estándares éticos razonables, en un momento dado.

Frecuentemente, es necesario estudiar y entender la evolución de las creencias, la conducta moral, las costumbres y el contexto, para asegurar que la sociedad se desenvuelve en un clima en que los estándares de ética están basados en razones que reflejan los contextos bajo los que las organizaciones operan.

2.2. El carácter especial de la ética pública

La ética pública en el dominio institucional está basada en normas generales de conducta que sirven de referente al gestor público para tomar decisiones y ejercer su discreción en el desarrollo de sus labores oficiales. La Organización de las Naciones Unidas ha destacado que estas normas o valores se ven reforzadas si existe un sistema de políticas administrativas, prácticas gerenciales y agentes de fiscalización que otorguen incentivos y apliquen penalidades (Naciones Unidas, 2000, p. 1).

Existen muchas razones que explican el carácter especial de la ética pública. Garofalo y Geuras destacan, en ese sentido, dos aspectos que permiten diferenciar la ética en las corporaciones privadas de la ética en el ámbito público. Por un lado, a diferencia de las corporaciones privadas que se constituyen para generar ganancias, las organizaciones gubernamentales están comprometidas con el bien público. Por otro lado, mientras las organizaciones privadas no deben demostrar que sus productos tienen un valor social significativo para justificar su existencia, las entidades públicas están comprometidas con el suministro de bienes y servicios reconocidos como suficientemente valiosos para justificar los recursos del Estado. Las entidades públicas, desde esa perspectiva, están sujetas a mayores regulaciones éticas que las organizaciones privadas. (2006, p. 5-6).

El profesionalismo en el sector público se sustenta, a su vez, en un conjunto de valores particulares. Naciones Unidas destaca, por ejemplo, los valores de lealtad, neutralidad, transparencia, diligencia, puntualidad, efectividad, imparcialidad, así como otros valores del servicio público que pueden ser propios de determinados países (2000, p. 5). Para mayor precisión, las entidades del Estado cuentan también

con códigos de ética que comprometen la conducta y el desempeño de los gestores públicos. En el caso del Perú, el marco normativo relevante está conformado por la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública; el Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública; y la Resolución Ministerial N° 50-2009-PCM, que contiene los Lineamientos para la promoción del Código de Ética de la Función Pública en las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

En ese contexto, un punto de partida para el estudio de la ética pública nacional reside en identificar los fines, principios y deberes éticos de la función pública en el Perú. De conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 27815, los fines de la función pública son el servicio a la nación y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal. En cuanto a los principios de la función pública, el artículo 6 de la citada Ley incluye el respeto a la Constitución y las leyes, la probidad, la eficiencia, la idoneidad, la veracidad, la lealtad y obediencia, la justicia y equidad, y la lealtad al Estado de Derecho. A su vez, el artículo 7 del mismo cuerpo normativo contempla como deberes de la función pública la neutralidad, la transparencia, la discreción, el ejercicio adecuado del cargo, el uso adecuado de los bienes del Estado y la responsabilidad. Estos aspectos son relevantes para efectos de un análisis de la ética pública en el Perú en tanto establecen los parámetros legales y axiológicos que rigen la conducta y el accionar de los gestores y gerentes en la administración pública nacional.

El marco normativo, empero, no ofrece todas las herramientas necesarias a efectos de abordar un enfoque de la ética desde la perspectiva de la gerencia pública. Así, por ejemplo, un aspecto fundamental en el análisis de la ética pública gerencial es el liderazgo con el que debe conducirse la gestión en la administración pública.

Existen distintos modelos y tradiciones filosóficas sobre la ética pública del liderazgo que, bien entendidas, no deben ser interpretadas en sentido restrictivo, sino, más bien, en función a su carácter complementario. Siguiendo a James Bowman y Jonathan West (2013, p. 155-156), el uso de varios modelos sobre toma de decisiones (liderazgo) puede incrementar considerablemente el discernimiento ético.

En un interesante estudio sobre las principales teorías de la ética en la administración pública, John Uhr pone de relieve que las escuelas más relevantes sobre ética del liderazgo son, a su vez, consideradas las teorías más influyentes sobre el estudio de la ética pública en general. Estas tradiciones o escuelas son el utilitarismo (ética pragmática basada en resultados), la deontología (ética del deber), y la prudencia (ética de la virtud) derivados de los postulados filosóficos de John Stuart Mill, Immanuel Kant y Aristóteles, respectivamente (2015, p. 8).

La ética pragmática, que postula el utilitarismo de Stuart Mill, es el tipo de ética preferido por los líderes públicos "proactivos", que buscan resultados tangibles en las políticas y la administración pública. La ética basada en principios, sustentada en la filosofía de Kant, se identifica con los líderes públicos "reactivos", es decir, los gestores que se basan en políticas progresistas en el sentido de buscar cambios en las políticas y la administración pública a fin de proteger intereses ignorados o vulnerables (Uhr, 2015, p. 103). La prudencia, por último, está relacionada con la virtud con la que se pondera la justicia en situaciones concretas; tal que el liderazgo basado en la prudencia examina el sentido práctico con el que los líderes ejercen justicia (Uhr, 2015, p. 49). Para Uhr, la prudencia o la sabiduría práctica es el arte principal de la ética, de manera que esta última no depende tanto de "conocer las reglas", sino que consiste más bien en

el arte de saber cuándo aplicar y cuándo ignorar o modificar las reglas generales (2015, p. 33).

Ahora bien, un aspecto que debe tenerse presente es el hecho que la gerencia pública compromete en ocasiones el juicio político a nivel de las decisiones en las altas esferas del Estado y, por consiguiente, implica un mayor nivel de complejidad que el modelo ético basado en "hacer lo correcto". En ese sentido, consideramos que la ética pública en el ámbito gerencial se acerca más al planteamiento de quienes, como Stephen Toulmin en *Return to Reason*, sostienen que el arte de la ética no consiste en conocer lo que es "racional" bajo toda circunstancia, sino en saber lo que es "razonable" bajo circunstancias específicas (Toulmin, 2001, p. 204-214).

Los líderes, en efecto, ejercen discreción, incluyendo la discreción sobre la cual los estándares éticos se aplican en circunstancias específicas. En ese sentido, coincidimos con Uhr (2015, 8) en señalar que la ética pública debe consistir tanto en la estricta aplicación de reglas universales o de carácter general (por ejemplo, cuando las reglas sancionan una conducta ilegal o corrupta), como en desarrollar un juicio correcto cuando las responsabilidades en competencia colisionan (por ejemplo, cuando los líderes tienen que lograr un equilibrio entre demandas en conflicto).

El citado autor pone como ejemplo el caso del ex presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, de quien rescata su capacidad para haber implementado el *New Deal* mediante una manera "prudente" de compartir el poder con otras instituciones gubernamentales; esta manera de conducir la ética del liderazgo le permitió, en última instancia, institucionalizar en vez que personalizar su gestión (Uhr, 2015, p. 29).

James MacGregor Burns, por su parte, destaca el estilo de liderazgo del presidente Roosevelt en tanto estrategia que le permitió

empoderar a sus seguidores en situaciones concretas, al saber reconocer sus necesidades, así como al hablar y actuar en su representación de manera creativa, todo lo cual permitió que fueran los propios administrados quienes terminaran legitimando y empoderando en la práctica las políticas públicas del Gobierno. (Burns, 2003, p. 185).

La ética del liderazgo enfocada bajo la ética de la virtud implica, entonces, un uso proactivo y adecuado del juicio político, así como el uso reactivo de la responsabilidad pública capaz de persuadir acerca de los beneficios asociados con el ejercicio del poder (Uhr, 2015, p. 13). Asimismo, este enfoque gerencial de la ética pública implica necesariamente tomar en consideración tanto el ámbito institucional de las entidades públicas como el ámbito externo a estas, esto es, aquel que depende de la legitimidad basada en la participación y representación permanente de la sociedad civil en las políticas públicas que se implementan en la gestión.

En ese sentido, el valor contemporáneo de Aristóteles proviene de la moralización de la política y la socialización de la moral cultivado por los líderes públicos que saben cómo combinar la política moderna con la moral clásica (Uhr, 2015, p. 20). El desarrollo gerencial en el sector público quedará, a su vez, sujeto a la apreciación del legado de liderazgo público que deja la gestión de cada líder (Uhr, 2015, p. 32). Esta aproximación a la ética pública gerencial reside, en consecuencia, en saber conjugar los dos aspectos principales de la ética pública en la toma de decisiones, a saber, el rol de la "prudencia" o sabiduría práctica, y el rol de la retórica como método de persuasión para explicar y justificar los méritos de una decisión concreta (Uhr, 2015, 33 y Toulmin, 2001, p. 108-114, 150, 163-165, p. 181). Ambos aspectos de la ética de la virtud se sitúan en medio de dos extremos, la omisión y el exceso. El ámbito gerencial de la ética pública se

enfrenta, en ese sentido, al desafío de encontrar un equilibrio que evite tanto una falta de diligencia para cumplir los deberes asignados, como una búsqueda exagerada o excesiva de los objetivos profesionales (Garofalo y Geuras, 2006, p. 35).

Cabe destacar, además, que a lo largo de los procesos que comprende la gestión pública la ética del liderazgo enfrenta dos test: en primer lugar, la elección del líder respecto de los valores éticos relevantes para la misión o tarea que se lleva a cabo, y, en segundo lugar, la habilidad del líder para explicar y justificar el cambio de elección de un valor ético de una manera que mantenga la confianza y confidencia de aquellos que tienen el poder de denegar las medidas adoptadas e, inclusive, revocar al gestor líder. (Uhr, 2015, p. 57). El ejercicio de la función pública tiene, en esa perspectiva, una relación importante con la retórica, en el sentido que para comprometer a los gestores públicos y a la sociedad civil es necesario saber comunicar y persuadir a los agentes clave a fin de que puedan entender, aceptar e impulsar la manera en que se gestionan las políticas públicas, ya sea minimizando su oposición o fortaleciendo su alianza o cooperación con la gestión.

Saber comprometer a la ciudadanía significa, siguiendo a Uhr, saber involucrar y convertir al ciudadano en un agente activo en el proceso de decisión, mediante la participación y deliberación sobre cómo gestionar mejor los asuntos de interés público (2015, p. 56). En ese sentido, la ética del liderazgo no reside en la opción de lograr la excelencia individual, sino en la cooperación práctica de los líderes y de quienes los respalden. Un test muy particular de aquello que llamamos “liderazgo” es, en efecto, la habilidad del líder de ayudar a moldear la cooperación con sus seguidores (Uhr, 2015, p. 167).

Para referencia, la ética institucional-individual en el contexto empresarial ha ayudado a reducir el riesgo de incorporar personas

cuyos patrones de comportamiento no son compatibles con las expectativas tanto de la organización, como de la sociedad. Este tipo de organizaciones se han beneficiado de privilegiar la ética en los negocios –mediante acciones de responsabilidad social, entre otras formas– porque proyectan una imagen de integridad hacia la sociedad. Al generar mayor confianza también han logrado influir sobre los sentimientos de fidelidad de sus clientes. Pero en el campo público aún es poco lo avanzado en este campo, en alusión a cerrar la brecha en la ética institución-individuo.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que, lejos de considerar a la ética de la virtud como una teoría predominante y excluyente respecto de otras aproximaciones sobre la ética del liderazgo (a saber, la ética utilitarista y la ética kantiana), se debe asumir que las tres teorías sobre liderazgo en la ética pública pueden ser utilizadas de manera complementaria e interdependiente, y de acuerdo a lo que las circunstancias exigen en cada caso en particular (Bowman y West, 2015, p. 157 y Uhr, 2015, p. 35).

La ética utilitarista, que responde a la aproximación teleológica basada en consecuencias, adquirirá más relevancia cuando los líderes necesiten explorar caminos que maximizan el bien común o los intereses de la mayoría de los administrados. La ética kantiana, del deber, será la opción a elegir cuando los líderes prioricen la obligación de seguir los principios que contempla la Constitución, la jurisprudencia, las leyes y otras regulaciones, o cuando necesiten prestar mayor atención a los derechos y obligaciones de las minorías, cuyos intereses pueden quedar excluidos si solo se adopta una posición utilitarista.

La ética de la virtud será más relevante en un contexto en que lo determinante sea la integridad personal o el carácter del gestor público para promover y extender el bienestar común e individual

(Bowman y West, 2015, p. 157). La ética de la virtud adquirirá mayor importancia cuando el ámbito gerencial se pone bajo escrutinio respecto a imputaciones sobre la aptitud, idoneidad y liderazgo de determinados funcionarios para ocupar puestos de jerarquía en el sector público, debiendo éstos preocuparse por adoptar las decisiones y conductas prudentes y persuasivas que incluyan la coordinación intergubernamental, así como la legitimidad necesaria; siempre sobre la base de los intereses de los actores de la sociedad civil involucrados en las políticas públicas que se adopten.

Las escuelas sobre ética pública pueden presentar serias limitaciones si se prescinde de un análisis de las premisas que les sirven de fundamento. En efecto, la ética planteada desde el ámbito de la filosofía intenta explicar cómo las personas actúan racionalmente a expensas de cómo las personas actúan en la realidad. Implícita dentro de esta aproximación tradicional, se halla la presunción de que las personas reconocerán los dilemas éticos y sabrán cómo deberían actuar en tales situaciones. Sin embargo, si el propósito de la teoría sobre toma de decisiones es predecir la conducta, no resulta útil basarse exclusivamente en premisas acerca de cómo las personas deberían actuar.

En este contexto, la ética conductual, basada en la psicología, adquiere particular relevancia toda vez que esta se interesa menos en las prescripciones y se concentra, más bien, en describir cómo los individuos se comportan realmente. La ética conductual sugiere, en particular, que otros factores como los prejuicios inconscientes, las emociones relacionadas con la moral, y las intuiciones personales generalmente afectan la conducta de los gestores públicos (Bowman y West, 2015, 155, p. 160). Existen factores que pueden explicar el comportamiento de los funcionarios públicos en el ámbito gerencial. Por ejemplo, Garofalo y Geuras (citando a Anthony Downs) clasifican

a los tomadores de decisiones en función al compromiso predominante que asumen con diferentes objetivos. De ese modo, existirán los arribistas, para quienes el poder, el ingreso y el prestigio serán los factores motivadores dominantes; los conservadores, que ponderan la conveniencia y la seguridad; los fieles o fanáticos, que son leales a políticas estrictas; los defensores, que son leales a un conjunto amplio de funciones sociales; y los estadistas, que son leales al bienestar general (2006, p. 36).

Por otro lado, existen otras aproximaciones al estudio de la ética pública que es menester traer a colación. Una de ellas es el estudio de la ética pública desde la perspectiva de la ética organizacional, en cuyo ámbito la justicia procesal resulta particularmente importante para asegurar que los ciudadanos sean tratados de manera equitativa. En ese marco, el ámbito gerencial se preocupa en llevar a la práctica las normas y regulaciones, en tanto éstas son formuladas para garantizar un trato equitativo; es decir, con la finalidad de que los servidores públicos traten a los ciudadanos de manera imparcial (Lawton, Rayner y Lasthuizen 2013, p. 25-26).

La ética en la gestión pública tiene un ámbito de aplicación que, en sentido estricto, comprende el nivel institucional y la actuación de los gobernantes y gestores públicos. La ética pública se ocuparía, bajo esta perspectiva, de medidas que buscan desalentar potenciales “malas prácticas” en cuanto al uso o abuso del poder formal o de acciones dolosas en relación al manejo de los recursos públicos. Este paradigma tiene la ventaja de desarrollar códigos de conducta, siempre que estos sean expresados en el lenguaje del funcionamiento de las instituciones (a través de procedimientos, por ejemplo). No obstante, un problema que se advierte es que la ética pública, entendida así, puede dejar de considerar aspectos relevantes de carácter social, como es la búsqueda

del consenso necesario para involucrar a los ciudadanos en el desarrollo de la gestión pública.

Según lo anterior, si la ética pública se enfoca únicamente en privilegiar códigos de comportamiento que comprenden a organizaciones y al papel que desempeñan sus integrantes, entonces se corre el riesgo de perder de perspectiva el carácter social de la ética, el cual no necesariamente es abordado por intermedio de instrumentos normativos y mecanismos de control. Consecuentemente, una visión integral de la ética en la gestión pública demanda un enfoque gerencial que tome en consideración la ética del liderazgo y que vele porque los estándares de ética a nivel de la institución (la organización y los papeles que desempeñan las personas) integren también la dimensión de la ética individual a través de la cultura organizacional.

El énfasis en la cultura organizacional, en ese sentido, guarda correspondencia con el hecho que la ética también considera la función del entorno y los propósitos que subyacen a la existencia de la organización, es decir, su misión y objetivos estratégicos. En ese contexto, se plantea que las autoridades y los gestores públicos tienen un papel en compatibilizar las expectativas sobre el comportamiento en el interno con las expectativas de los actores en la sociedad.

Por otro lado, siguiendo a O'Kelly y Dubnick, el estudio de la ética pública también puede ser enfocado en función a dos tradiciones, a saber, una tradición moralista y una tradición instrumentalista. Así, mientras la tradición moralista es central en la mayoría de la literatura contemporánea y se basa en la aplicación de principios morales a los funcionarios públicos, la tradición instrumentalista ofrece una perspectiva diferente en tanto pone de relieve la funcionalidad de la ética y su rol como medio para enfrentar dilemas y otras situaciones difíciles que surgen en el proceso de control y coordinación.

Esta última tradición, empero, ha adquirido mayor relevancia en la literatura general sobre administración y es menos frecuente en el estudio de la ética de la administración pública. Cabe precisar que mientras la tradición moralista prioriza más la capacidad de ser crítico que analítico, la visión instrumentalista aborda la ética pública sin la certeza que proviene de la aplicación normativa. De esta manera, mientras la escuela moralista tiende hacia la reforma institucional, a través del Derecho y otros mecanismos regulatorios, la aproximación instrumentalista se enfoca más en la formación y fortalecimiento de capacidades para la solución de problemas y conflictos. (O'Kelly y Dubnick, 2015, p. 60).

Finalmente, algunos teóricos políticos como Jürgen Habermas distinguen entre moral y ética, en el sentido de relacionar a la "moral" con consideraciones de justicia y con los deberes y valores a través de los cuales una sociedad debe organizarse, y entender, por otro lado, que la "ética" se centra en las relaciones interpersonales, así como en el servicio o cuidado de la comunidad.

Los filósofos políticos emplean las expresiones de relaciones "gruesas" y "delgadas" para esta distinción. De esta manera, por relaciones "delgadas" se entendería la moral que debe guiar nuestro comportamiento hacia aquellos con los que estamos relacionados por el mero hecho de ser seres humanos, mientras que las relaciones "gruesas" se vincularían con las acciones éticas que requieren un trato preferente para las personas en tanto pertenecientes a comunidades protegidas. (O'Kelly y Dubnick, 2015, p. 42).

Mientras las relaciones "delgadas" estarían basadas en principios abstractos (relaciones basadas en la justicia y el deber), las relaciones "gruesas" tendrían lugar en situaciones concretas (involucrando valores como la lealtad y el compromiso con los demás). A mayor precisión, el paradigma "delgado" concebiría a la

organización pública vinculada a procedimientos y reglas, sujeta a líneas jerárquicas y estándares. Esta aproximación se ve a sí misma construida racionalmente e, inclusive, científicamente, así como enraizada en el conocimiento sistemático acerca de la organización y la gerencia pública.

El paradigma “grueso”, por su parte, articularía un aspecto de la vida organizacional que concibe a la organización en consonancia con los procesos de validez interna, las relaciones y los mecanismos; esta vertiente considera además que el propósito organizacional está necesariamente definido por el contexto que estas relaciones y significados producen, por referencia a los individuos y su relación con los demás, al mismo tiempo que enfatiza la autonomía colectiva o grupal y descarta los intentos de reforma a través de estandarizaciones (O’Kelly y Dubnick, 2015, p. 68).

Cabe señalar que la administración pública basada en los postulados de Max Weber enseña a los servidores civiles a desestimar las “relaciones gruesas” cuando ejercen deberes públicos. Para Weber, un burócrata no es leal a su jefe en tanto persona, sino en razón a la posición que ocupa; en otras palabras, la lealtad en la administración pública está destinada en principio a propósitos impersonales y funcionales.

La gestión pública moderna, sin embargo, incluye otros aspectos que matizan la posición weberiana sobre administración pública. Un aspecto relevante en ese sentido es precisamente la búsqueda del liderazgo como factor para promover el compromiso a nivel de las organizaciones. Bajo esta última aproximación, la gerencia pública debe apostar por promover un clima laboral en el que el servidor público desarrolle una identidad con los propósitos de la entidad y experimente una sensación de pertenencia familiar con la organización pública (Schwartz, 2015, p. 43).

Existen, por ende, distintas escuelas y aproximaciones sobre la ética pública que pueden resultar relevantes en el ámbito gerencial. Las vertientes de la ética conductual, la ética organizacional, las tradiciones moralistas e instrumentalistas, y las versiones "gruesas" y "delgadas" sobre ética y moral tienen, en este contexto, un carácter complementario a las escuelas filosóficas estudiadas anteriormente sobre la ética del liderazgo en el ámbito gerencial y, en tal sentido, resultan igualmente fundamentales para diseñar y elaborar mecanismos destinados a promover una conducta ética en la administración pública.

El ámbito gerencial en la administración pública nacional y de los gobiernos subnacionales debe apuntar a esta visión holística de la ética pública del liderazgo, la cual debe saber integrar a su vez el marco normativo y los planes nacionales que sirven de referencia a una gestión pública moderna. Así, por ejemplo, es interesante notar que el artículo 3 de la Ley del Código de Ética de la Función Pública va en la línea de integrar la ética pública institucional con su entorno, al precisar que los mayores niveles de eficiencia del aparato estatal tienen por finalidad lograr una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Esa misma disposición aclara a su vez que tales fines de la función pública deben guardar correspondencia con las políticas transversales contenidas en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Las distintas escuelas y tradiciones sobre ética pública en el ámbito gerencial se constituyen como herramientas conceptuales necesarias para encontrar soluciones a los dilemas éticos a nivel del comportamiento de las personas y, en mayor extensión, en función al perfil ético de la organización. En ese sentido, algunas medidas importantes a implementar, aunque poco exploradas aún en el contexto de la gestión pública en el Perú, son los sistemas de medición

del desempeño, las medidas sobre desarrollo del capital humano y los mecanismos sobre gestión del conflicto. Muchas de estas medidas no han sido tomadas en cuenta en los procesos de descentralización y de reforma del Estado, y su mención en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades y en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública tiene un tenor discreto.

Es importante que las estrategias de fortalecimiento de capacidades para la mejora en la gestión pública tomen en cuenta el componente ético, que es más crítico en el nivel de las autoridades y los tomadores de decisión. Habida cuenta que el componente de capacitación no podría ser homogéneo para todos los miembros de la organización, el nivel de mayor jerarquía requerirá fortalecer capacidades para abordar dilemas éticos a través de una ética del liderazgo, sin perder de perspectiva las aproximaciones deontológica y teleológica de la ética.

En la medida que el desarrollo moral de los gestores sea más elevado, la distancia entre la ética de la institución y el comportamiento ético del gestor será menor. La integración de las distintas vertientes de la ética pública en el ámbito gerencial reflejará que las decisiones y la gestión se basen no solo en la búsqueda de resultados, sino también en las consecuencias potenciales que los distintos cursos de la acción pública tengan sobre los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Una cultura organizacional basada en la ética del liderazgo permitirá integrar las perspectivas deontológica y teleológica de la ética con una ética de la virtud en el proceso de toma de decisiones y en la implementación de los cursos de acción derivados de las decisiones de los gerentes públicos.

PARTE 3: PROCESOS ORIENTADOS A RESULTADOS EN DESARROLLO



CAPÍTULO

7 Perspectiva de procesos en la gestión para resultados

1. EL DESAFÍO DE LA IMPLEMENTACIÓN

La Gestión Pública orientada a Resultados (GPR) –denominada Gestión para Resultados– es uno de los tópicos prioritarios en la agenda de modernización de la gestión pública en un número considerable de países. Además de contar con un marco de referencia, otra dificultad para llevar adelante esfuerzos concretos de modernización ha sido contar con una aproximación metodológica e instrumental.

En el campo empresarial, la dificultad de instrumentalizar una gestión (para lograr los resultados esperados) también ha sido un tema de interés para los gestores de negocios. Pero el avance de la Ciencia Administrativa –particularmente la rama de la Administración de Negocios– ha permitido un desarrollo importante con teorías, metodologías, y herramientas pensadas para ayudar a las empresas a navegar dentro de sus sectores.

La fórmula que ha permitido a las empresas adaptarse a los cambios en el entorno y, de ese modo, alcanzar los resultados esperados, incluye sistemas y tecnologías de gestión, métodos de operación, modelos de evaluación financiera, sistemas de evaluación del desempeño, entre otras herramientas al alcance de los gestores de negocio. Un denominador común a ellas es que conciben la gestión

como un proceso. De modo que la unidad de análisis para toda mejora o rediseño orgánico siempre alude a “los procesos de negocio”, y ha sido de ese modo durante al menos tres décadas.

Comparativamente, el avance en la adopción de la perspectiva de procesos es discreto en el campo de la gestión pública. Si bien esta perspectiva se señala en los documentos de la Política de Modernización de la Gestión Pública, los lineamientos e instrumentos para adoptar el enfoque de procesos transversales como eje vertebral de la administración pública no se han desarrollado a fondo. Se halla pendiente más discusión sobre los pasos a seguir para explicitar medidas para lograr la implementación de la GPR con una perspectiva de procesos. Por el momento, los decisores de políticas de modernización recurren a instrumentos que se hallan difundidos en el campo empresarial.

Las limitaciones para la implementación no se limitan a lo metodológico. Comprenden, además, la financiación de iniciativas de modernización y adopción del enfoque de procesos, el fortalecimiento de capacidades para diseñar y gestionar procesos, la compatibilización de los procesos internos con el concepto de procesos para el desarrollo, y la adecuación del modelo de administración pública –cuya rigidez y énfasis en el diseño jerárquico-funcional dificulta el cambio de enfoque–, entre otras.

Bajo el razonamiento expuesto, este capítulo tiene por objeto introducir la perspectiva de procesos como parte de la GPR. No se pretende replicar conceptos ya ampliamente difundidos. Se pretende complementar y poner énfasis en los aspectos que resultan críticos para la adopción de la perspectiva como parte de los esfuerzos necesarios para avanzar hacia una gestión orientada a resultados en desarrollo y hacia una gerencia que contribuye decisivamente a su desarrollo, implementación y evaluación.

2. CONTEXTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN

2.1. Articulación del contexto interno y el contexto externo

Los avances conceptuales sobre la GPR han prosperado rápidamente. Pero quedan aspectos pendientes referidos al contexto en que la GPR se puede implementar. Uno de ellos invita a reflexionar que las estrategias de modernización aún prestan más atención al contexto interno u organizacional, con medidas como: ajustes en la arquitectura institucional, la simplificación de procedimientos administrativos, la capacitación de los gestores públicos y el personal administrativo, entre otras.

La restricción del concepto de GPR al contexto interno de organizaciones públicas –que se rige por leyes y normas– dificulta la implementación de la GPR. No porque el contexto interno no sea de gran importancia, sino porque el contexto externo tiende a ser subestimado; ambos son imprescindibles. Las iniciativas de modernización se orientan a la implantación de mejoras que puedan ser visibles mediante indicadores, a efectos de evidenciar resultados en la gestión, de orden interno. Pero la mayoría de resultados importantes en desarrollo se visibilizan sólo en el entorno. Por ello las iniciativas de modernización y/o mejora de la gestión pública deben también atender el contexto. Una forma de lograrlo es modelar los procesos de la organización de acuerdo al contexto.

Los resultados requieren evaluarse en función de los cambios favorables en el contexto externo a la organización (el entorno); y siempre se hallarán sujetos a niveles de incertidumbre, de modo que no pueden predecirse con precisión (solamente pueden estimarse) y tampoco se puede influir sobre ellos solamente apelando a normas. Una forma de articular mejor ambos contextos (el interno y el externo)

es a través de un esfuerzo por incrementar las capacidades y el nivel de motivación del recurso humano; dado que las personas tienen la posibilidad dotar a la organización de mayor capacidad de respuesta ante su contexto y ante los ciudadanos y/o usuarios. Pero para ello, el paso inicial es trabajar a nivel del clima organizacional.

2.2. El clima organizacional y el control de la gestión

El empleo de reformas de nivel institucional y de ajuste organizativo es necesario. Pero su adecuado funcionamiento depende siempre de un clima organizacional favorable. En una fase inicial un clima positivo es necesario para vencer la resistencia al cambio y alentar la adopción de mejoras o nuevas formas de conducir la gestión y el proceso administrativo. En una fase posterior un clima favorable estimula el mejor desempeño y alienta la actitud propositiva de las personas –útil para plantear formas de hacer mejor las cosas o incluso de poner en marcha nuevas ideas, para beneficio de los ciudadanos.

Durante la operación cotidiana, las personas en la organización pueden proporcionar información valiosa que aporta a reducir la incertidumbre. Con su experiencia o en razón de su estrecho contacto con los actores en el entorno, las personas tienen acceso a una visión amplia y realista del entorno. Pero dado que no es factible implantar normas para que las personas se vean en la obligación de compartir el conocimiento y la información que poseen, entonces son necesarias otras maneras de lograr incentivos para ello. Al respecto, en los capítulos previos se argumentó que uno de los roles de los gerentes es poner en práctica estrategias para motivar y afianzar el compromiso de las personas para con los objetivos de la organización. En la práctica, la mejora del clima organizacional es uno de los mecanismos que posibilita influir positivamente sobre las personas.

Sin embargo, la intervención de los gerentes no es el único factor para que la GPR tenga mejores posibilidades de ponerse en marcha y para reducir la incertidumbre por intermedio de influir sobre el clima organizacional. Ello se debe a que, en el mejor de los casos, el compromiso y la motivación de las personas son aspectos emocionales. Como tal, se trata de atributos de corto plazo y, además, sensibles al estado anímico de las personas. Por ende, otro frente requiere ser trabajado a efectos de generar un ambiente favorable sostenido (de más largo plazo) para el cambio y la introducción de medidas orientadas a implantar la GPR y el enfoque de procesos: la cultura organizacional.

La cultura organizacional comprende las creencias, los valores compartidos, las visiones sobre la organización y su papel en la sociedad, las expectativas de grupos de personas, la identificación con la organización, los códigos de comportamiento y convivencia que comparten las personas, los protocolos formales e informales para actuar, coordinar y cooperar, entre otros atributos. Se trata además de una construcción social (como tal, no se puede implantar ni tampoco normar) que emerge de las visiones de los líderes de la organización (usualmente sus fundadores o quienes han integrado la organización en su etapa inicial) y es sostenida en virtud de la calidad de interrelaciones entre las personas. Se trata de una dimensión perenne (pero no inmutable, pues puede evolucionar).

Lograr influir positivamente sobre la cultura organizacional ofrece mejores garantías de que poder incorporar la innovación, la calidad, el compromiso con la satisfacción de los ciudadanos y el desarrollo o el alto desempeño, como atributos que identifican a la organización. De lograrse, será menos difícil implantar mejoras o reformas importantes en la organización, porque las personas que la integran ya se hallarán familiarizadas con el cambio y los beneficios

que éste ofrece. Pero fortalecer la cultura organizacional es un desafío de mediano y largo plazo –pues se trata de un proceso social– que los gerentes y las demás personas pueden iniciar sí disponen de un marco de referencia que los guíe.

En el campo empresarial son diversas las teorías y los lineamientos de que disponen las organizaciones para afianzar una cultura organizacional que refleje el tipo de objetivos cuyo logro permite a la empresa crecer y tener éxito. En el campo de la gestión pública, empero, es menos lo avanzado en este aspecto, de modo que los gestores visionarios también han debido guiarse de la experiencia del mundo empresarial para plantear propuestas alusivas a la cultura y el clima organizacionales.

En consecuencia, ponderar la importancia de una cultura organizacional favorable para llevar adelante el cambio hacia el modelo de gestión para resultados es más una necesidad que una alternativa. Sin embargo, hace falta profundizar en el entendimiento de la cultura organizacional en el ámbito público, y en cómo influir sobre ella. Una forma de avanzar en este frente es, nuevamente, incidir en el desarrollo de competencias de los gerentes. Además, brindarles incentivos para que atiendan el desafío de enriquecer la cultura organizacional, a fin de que esta sea un factor facilitador del cambio hacia una gestión orientada a resultados y con enfoque de procesos.

2.3. El control estratégico de la gestión

La dimensión social de la organización es un sistema complejo y dinámico. No se puede controlar pues su funcionamiento depende de múltiples interrelaciones entre personas en el interno, y de la organización con su entorno. Empero, es posible influir sobre ella, lo que implica sentar mejores bases para introducir innovaciones en la

organización y para superar la resistencia al cambio; ello en la perspectiva de lograr que la organización esté debidamente fortalecida para lograr resultados que reflejen un mejor desempeño.

Reconociendo que la gestión se desenvuelve de modo complejo y, usualmente, muy dinámico, y que una gestión de alto desempeño es sinónimo de una organización con habilidad para alcanzar los resultados esperados en un lapso determinado, es menester contar con algún mecanismo para monitorear la marcha de los procesos. El monitoreo debe producirse de modo rutinario durante el lapso de tiempo entre el inicio de un ciclo del proceso hasta la etapa previa en que se espera se hayan obtenido los resultados esperados. Un mecanismo de este tipo es el "sistema de control de gestión" o, más formalmente, como el "sistema de control estratégico y evaluación del desempeño".

En años recientes se ha hablado intensamente de los indicadores de gestión. Más aún, la corriente de modernización de la gestión pública en el Perú y los países vecinos se apoya en conceptos como el Tablero de Comando o el Modelo de Gestión con Enfoque de Calidad. Estos instrumentos son muy útiles para las organizaciones (públicas o privadas), pero se debe recordar que se trata de instrumentos solamente. En definitiva, estas herramientas no funcionan bien si quienes los emplean no comprenden a cabalidad el concepto del que éstos han surgido: el control estratégico de la gestión.

El control de gestión implica un sistema de monitoreo de la marcha de las estrategias (para ello, hay que primero contar con estrategias formales) que se implanta en paralelo a los procesos de la organización (para ello, hay que contar con procesos formales y explícitos), y opera empleando indicadores (estratégicos y operacionales) cuya utilidad presenta tres frentes: (a) brinda información para la toma de decisiones; (b) permite ajustar las

estrategias y los procesos, de modo que estos se aproximen mejor a garantizar el logro de los resultados esperados; y (c) conforman un mecanismo de retroalimentación sobre el desempeño de la organización como un conjunto.

En suma, el control estratégico de la gestión favorece la orientación hacia una gestión para resultados bajo una perspectiva de procesos. Pero los avances sobre este particular aún son discretos en el campo de la modernización de la gestión pública y en la GPR.

3. EL PROCESO DE GESTIÓN

La perspectiva de procesos distingue a la GPR de otras formas de conducir la gestión, y pone énfasis en el logro de metas internas en equilibrio con metas de logro en el entorno. En consecuencia, emplearemos el término "proceso de gestión" para referirnos al soporte estructural del conjunto de esfuerzos que emprende una organización para lograr determinados objetivos y metas de resultado. Esta distinción es oportuna. Un proceso de gestión se compone de procesos específicos que se diseñan en función de políticas, programas proyectos y/o iniciativas que comprometan la participación de una o más áreas orgánicas (en el interno) y de uno o más actores en el entorno.

El capítulo 8 se dedica a la configuración de procesos para una gestión orientada a resultados. Por tal motivo, el presente capítulo tiene la finalidad de introducir el concepto del proceso de gestión, así como sus características medulares.

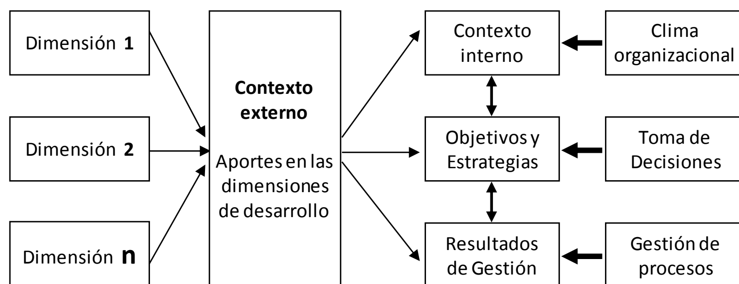
3.1. El proceso como soporte a la gestión

El proceso de gestión es un conjunto de pasos sistemáticos (secuenciales o paralelos) que llevan a la organización a trazar una ruta para reducir la incertidumbre y la complejidad del contexto, tal que ésta se aproxime más a los resultados esperados. En la reingeniería de procesos (Manganelli y Klein, 1994; Hammer y Champy, 1994) un proceso consiste de actividades relacionadas que convierten insumos en productos, que cambia el estado de la organización y aplica reglas de organización a los datos del flujo de actividades para generar información útil (Johansson, McHugh, Pendlebury y Wheeler, 1994).

Los procesos se apoyan en sistemas internos (de procesamiento de información y de administración, por ejemplo), políticas internas (reglas escritas o protocolos que regulan la forma cómo se ha de realizar un trabajo) y estructura organizativa (áreas funcionales). También comprenden las decisiones estratégicas y operacionales, que llevan a definir la combinación eficiente de factores, recursos, información, relaciones y riesgos; todo ello con el propósito de aumentar la probabilidad de éxito de los resultados esperados.

La gestión es el marco de referencia de la organización, que la guía hacia un horizonte de resultados. En el campo público dicho horizonte es definido por los objetivos que llevan a influir positivamente sobre las condiciones de desarrollo (como se aprecia en la parte izquierda de la figura 7.1) y/o sobre dimensiones concretas del desarrollo. Estas dimensiones son potencialmente muy numerosas. Por ello, debe trabajarse de un modo en que el proceso de gestión pueda reflejar bien cuál es la priorización que servirá para delimitar el trabajo de la organización.

Figura 7.1. El proceso de gestión como soporte a la gestión



Fuente: Elaboración propia.

Podemos referirnos en más detalle a estas dos dimensiones (estratégica y operacional). En la dimensión estratégica, el proceso de gestión aporta a definir los objetivos estratégicos (orientados a resultados) empleando criterios de selección para priorizar dimensiones del desarrollo. Por otro lado, aporta medidas específicas de logro (resultados de la gestión) en horizontes de tiempo definidos.

En la dimensión operacional, el proceso de gestión aporta a decidir los cursos de acción y los recursos a asignar para lograr los resultados. Cada curso de acción da origen a un proceso específico. Los procesos específicos (subprocesos) pueden ser coordinados desde un área en particular (gerencias o programas especiales, por ejemplo) pero comprometen el accionar de otras áreas (desarrollo social y desarrollo económico, por ejemplo) además de las áreas administrativas y de servicios internos. Cada proceso específico contempla puntos de encuentro con otros procesos –coordinados por otras áreas– a fin de lograr una gestión coherente y colaborativa. En la práctica, empero, es usual hallar que las áreas funcionales elaboran y conducen sus procesos aisladamente, así como procesos distintos que atienden propósitos muy similares (duplicidad de esfuerzos).

3.2. Fronteras del proceso

Existe necesidad de definir las fronteras del proceso. Existen enfoques alternativos, pero dos de ellos han sido tenido amplia difusión: la cadena de resultados y el ciclo de gestión PDCA (siglas en inglés para Planear, Hacer, Evaluar y Conducir). El ciclo PDCA –creado originalmente para la Administración de Negocios y cuyo origen se remonta a 1939– define las fronteras de la organización (y del proceso de gestión) sobre la base de funciones y actividades. Una de sus consecuencias ha sido el modelo de administración pública de tipo jerárquico-funcional que es el que actualmente impera.

La cadena de resultados es un concepto más reciente, pero se apoya en los conceptos de causa-efecto (dentro de un proceso) que tienen su origen en la década de los años 50's). Postula que la asignación sistemática de insumos y de procesos (que emplean dichos insumos) conduce "lógicamente" a efectos directos (resultados) e impactos. Las fronteras del proceso las define la organización, pero el proceso no está desvinculado del entorno. Es más, los cambios en el entorno reflejan la marcha del eslabón último de un proceso.

3.3. Gestión por procesos

En su acepción original –para empresas– la gestión de procesos es una metodología sistemática que posibilita a la organización lograr avances en la manera de dirigir sus procesos (Harrington, 1993). Por medio de la simplificación y la modernización de funciones (en torno a metas internas y objetivos), debe conducir a brindar al cliente o usuario los bienes o servicios que requiere. Esta metodología contempla hasta cinco fases: (i) organización para el mejoramiento;

(ii) comprensión del proceso; (iii) modernización; (iv) mediciones y controles; y (v) mejoramiento continuo.

3.4. Mapeo de procesos

Existe gran confusión en este aspecto al asumir que el diseño de procesos es equivalente a "mapear" actividades como parte de un flujograma. Los flujogramas son parte del diseño operacional, más no constituyen el diseño del proceso, que tiene la connotación de "fases relacionadas con áreas que colaboran en un esfuerzo transversal para transformar un conjunto de insumos en resultados".

El mapeo de procesos comprende la identificación de las áreas, los responsables y los procedimientos (actividades) de un proceso. Requiere de elaborar un diagrama de bloque del proceso (Harrington, 1993) que permita obtener la necesaria visión del proceso en su totalidad; partiendo de los insumos, y detallando su avance hasta que se produce la transformación en el producto y/o resultado esperado. Si se dispone de la visión general del proceso y del flujo de operación (el mapeo) es posible identificar qué tipo de interacciones existen entre los inputs (insumos del proceso), los outputs (resultados del proceso) y otros procesos. Estos detalles son integrados en un diagrama de bloque del proceso (el flujograma o diagrama de flujo.)

La visión conjunta del proceso es el punto de partida para comprender el proceso. En la perspectiva de la gestión de procesos (Harrington, 1993), el método gráfico facilita esta comprensión al destacar las actividades del proceso y su secuencia por medio de símbolos, líneas y palabras simples o etiquetas); que en su conjunto adoptan la denominación de "diagrama de flujo" que funge de mapa de procesos.

El flujograma más utilizado en el campo de las organizaciones es el diagrama de bloques, que brinda una visión amplia de un proceso. Emplea rectángulos para representar actividades; líneas con flechas –que conectan los rectángulos– para mostrar la dirección que tienen el flujo de información y/o las relaciones entre las actividades (Harrington, 1993); y diversas figuras para expresar conceptos y acciones.

Los diagramas de flujo de también pueden hacer uso de una simbología estándar que muestra las operaciones de un proceso y el patrón de relaciones entre las actividades que las componen. Este tipo de diagrama se emplea cuando el objetivo a lograr implica, por ejemplo, redefinir un proceso para obtener ganancias en eficiencia, reducir el tiempo de ciclo, o eliminar actividades que no contribuyen a la obtención del producto esperado.

CAPÍTULO 8

Configuración de procesos en la gestión para resultados

1. BASES PARA LA FORMULACIÓN DE PROCESOS: LA PLANIFICACIÓN

Los resultados desde entidades gubernamentales (gobiernos subnacionales, por ejemplo) no pueden ser calificados objetivamente por la propia organización. Por el contrario, es en virtud a cambios cualitativos y cuantitativos en el entorno de actuación de la organización (un territorio o un sector, por ejemplo) que los resultados adquieren el carácter de ser "objetivos" y "verificables". Emerge, por lo tanto, la pregunta: ¿Por qué vía es posible efectuar cambios sobre aspectos concretos en el entorno real?

Si la vía o curso de acción que conduce hacia el cambio se halla bajo el completo control de la entidad que pretende lograr el cambio, entonces será suficiente con programar las acciones y asignar los recursos necesarios para que éste se concrete. Pero sí el conjunto de actividades y recursos que controla la organización no garantizan el cambio inmediato (porque la organización no posee control sobre el contexto), entonces requerirá una vía planificada y sujeta a incertidumbre. Esta vía es la estrategia de intervención.

Las estrategias de intervención emergen de la incertidumbre y la falta de control sobre las condiciones en el entorno y sobre los factores que influyen sobre dichas condiciones. Ello, en el campo de

las organizaciones, da origen a la planificación: una inter-fase entre la realidad y las expectativas en el interno, y la realidad y las expectativas en el entorno.

En países en que la gestión pública aún no ha superado las etapas de modernización hacia una orientación por resultados, la planificación se orienta al interno de las organizaciones públicas (con excepciones, por supuesto); donde se ejerce control sobre las condiciones internas y la asignación de recursos. La desventaja es que se pierde la perspectiva del entorno, que es donde se requiere intervenir para lograr resultados en desarrollo.

Los resultados en desarrollo, por lo tanto, no son atribuibles sólo a factores controlables desde el interno. También dependen de factores en el entorno. La combinación de ambas perspectivas tiene el poder de efectuar cambios, porque posibilita la elección de cursos de acción con mayor perspectiva y la construcción de estrategias para transitar por ellos.

Una vez obtenida la estrategia que articule a la organización con su entorno de actuación, corresponde identificar la forma cómo la tarea de organizar los recursos y capacidades en el interno posibilita acceder a recursos externos –dado que los cambios en el contexto externo demandan más recursos y capacidades de los que pueden disponer las entidades públicas. Una forma de resolver la ecuación es verificar que la organización puede planificar sus estrategias y recursos de un modo que se identifiquen puntos de encuentro con las dinámicas y los recursos disponibles en su ámbito de actuación.

El tipo de verificación referido es de tipo estructurado (planificado, formal y sistémico), en la perspectiva de integrar de modo institucionalizado los elementos críticos para que las estrategias de intervención tengan bases sólidas para su puesta en marcha. Un sistema integrado de planificación posibilita la integración de tipo

estructurado; que comprende unificar visiones y objetivos, e instrumentalizarlos mediante propuestas de líneas de acción que comprometan el trabajo cooperativo de las distintas áreas orgánicas.

Un sistema integrado de planificación posibilita, además, el diseño preliminar de los procesos necesarios para traducir las estrategias en acciones concretas –el conjunto de procesos alude al proceso de gestión–. Seguidamente, posibilita la definición formal de procesos específicos; que parten de una conceptualización de alto nivel (el nivel estratégico) y avanzan hacia las acciones y pasos concretos (el nivel operacional) para intervenir sobre el contexto en el que se pretende efectuar cambios.

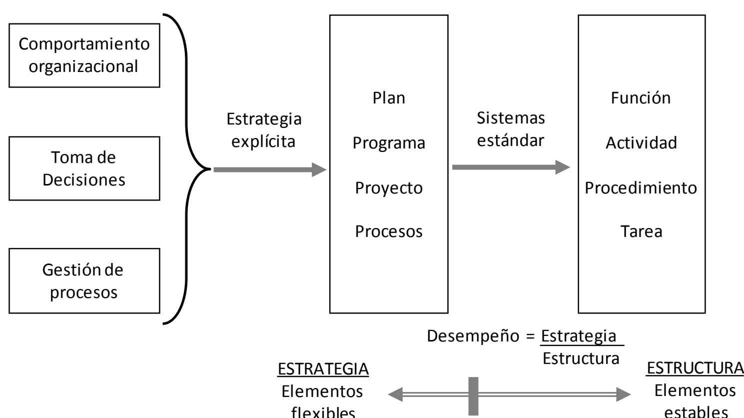
El nivel estratégico se ocupa de la estrategia de intervención y los resultados que se espera lograr con ella. El nivel operacional desglosa las estrategias en componentes secuenciales (algunos en paralelo) del proceso, en un flujo de actividades (diagrama de flujo del proceso) y en un flujo de información (diagrama de flujo de información).

A cada nivel le corresponden indicadores de monitoreo de actividades y metas (en el nivel operativo) conducentes a los resultados definidos en la estrategia. Ciertos indicadores operativos son “puntos de control”, pues registran información sobre eventos concretos, alertan sobre cuellos de botella o sobre situaciones en que se requiere más datos para visualizar si la estrategia camina según lo planeado o si se necesitan ajustes.

La planificación integrada es una base para la definición y configuración de un proceso; en cuya implementación deben cooperar distintas áreas de la organización. En la perspectiva de la GPR por procesos, el sistema de planificación no se circunscribe a las funciones de la Gerencia de Planificación. Se trata de un sistema transversal a la organización, que parte de las decisiones más trascendentes,

comprende los sistemas y procedimientos internos, y sugiere mejoras en el clima organizacional, tal como muestra la figura 8.1.

Figura 8.1. Configuración de la organización y la gestión orientada a procesos

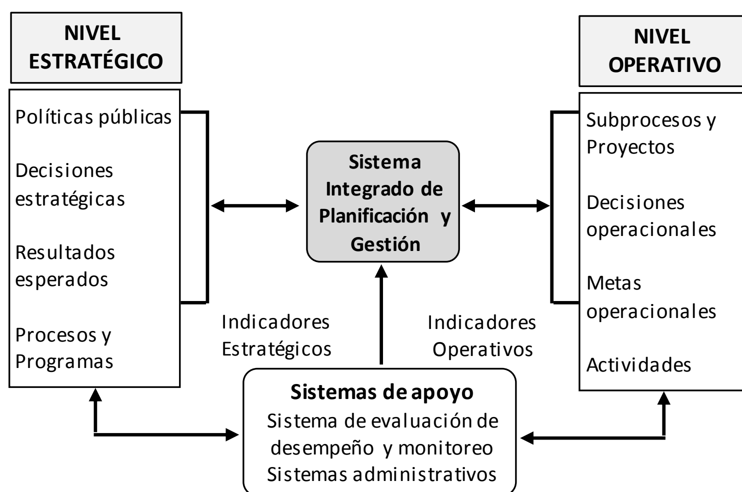


Fuente: Elaboración propia.

En la figura se observa la confluencia o convergencia del tipo Estrategia-Estructura (Del Castillo y Vargas, 2009). Su valoración cuantitativa y cualitativa –por medio de indicadores operativos y estratégicos– constituye la medida de evaluación del desempeño de la organización, en cuanto a una o más estrategias de intervención. De modo agregado, la evaluación será integral cuando se evalúen los resultados del conjunto de procesos que se desprenden de las estrategias de intervención en distintos ejes de la gestión y/o en las dimensiones del desarrollo priorizadas.

El sistema integrado de planificación no sólo determina el esquema básico para definir procesos generadores de resultados. También pone en evidencia los factores críticos para el éxito de la marcha de los procesos. También prepara el camino para definir el mecanismo de comunicación y evaluación de los resultados –con fines de toma de decisiones y de rendición de cuentas ante los usuarios– como muestra la figura 8.2.

Figura 8.2. Sistema integrado de planificación para la gestión de procesos



Fuente: Elaboración propia.

De la convergencia entre la Estructura (elementos "estables", como por ejemplo los sistemas de administración, control, planificación, presupuestación) y la Estrategia (elementos "flexibles", como por ejemplo el flujo-grama del proceso, el sistema de

indicadores, las alianzas, las estrategias específicas, el know-how y el nivel de capacidades institucionales para la gestión) se desprenden los mecanismos por los cuales es posible traducir la estrategia en esfuerzos concretos para influir sobre la realidad (partiendo de políticas públicas o programas, y avanzando hasta procesos y acciones concretas).

Sí en la organización predomina sólo uno de los componentes (Estrategia o Estructura, pero no ambos) la estrategia de intervención fracasará. Advertimos que ello es una razón plausible para explicar por qué las organizaciones gubernamentales cuya razón de ser es producir resultados en desarrollo, encuentran difícil cumplir con este propósito. Más aún, la falta de condiciones en la dimensión de la Estructura imposibilita aplicar una buena Estrategia, porque entran en juego factores que distorsionan la estrategia de intervención durante la implementación de la misma. Algunos de esos factores son:

- Escasez de recursos y capacidades.
- Falta de voluntad política.
- Trabas burocráticas excesivas que dificultan la aplicación de estrategias.
- Pobre articulación interinstitucional e intergubernamental.
- Grado de conflicto con los actores locales.
- Falta de transparencia.
- Confusión sobre el ejercicio de competencias por nivel gubernamental.
- Ausencia de incentivos al desarrollo de la carrera pública.

2. ENTROPÍA EN EL MARCO LÓGICO

Desde su concepción en la década de los años 70's, el marco lógico ha sido la herramienta más utilizada para la formulación y gestión de estrategias de intervención en el campo del desarrollo. Sus bondades radican en su carácter sistemático y orientado a especificar la medida en que una estrategia de intervención contribuye a un propósito vinculado a una problemática de la realidad o a una oportunidad en materia de desarrollo.

Los proyectos de inversión social y los programas de desarrollo, por ejemplo, se han beneficiado sustancialmente del marco lógico. Ello en razón que sus acciones han sido ordenadas en función de áreas dentro de la organización y que se han definido mejor los recursos a administrar por cada área, así como las actividades que demandarán dichos recursos, las medidas de verificación y las metas que se estima contribuyen más al propósito y los objetivos de un proyecto o programa. Casos emblemáticos son: las intervenciones en lucha contra la pobreza, reducción del analfabetismo, mejora del ingreso familiar, la reducción de la desnutrición, entre otros.

Es por su aporte a la formulación de programas y proyectos de desarrollo que el marco lógico se ha instaurado como una de las tecnologías de gestión preferidas por las organizaciones orientadas a resultados en desarrollo. Su popularidad predispone a los usuarios del marco lógico a utilizar la herramienta también en la formulación de procesos orientados a resultados en desarrollo. Pero existen diversas dificultades que deben ser anticipadas y que, para fines prácticos, las agruparemos bajo el término de “entropía” o “medida de desorden” asociada el empleo del marco lógico en la gestión por procesos.

Sí las dificultades son superadas, sin embargo, el marco lógico puede ser de gran utilidad para orientar no sólo la fase de planificación de estrategias de intervención, sino también la fase de configuración

sistemática de esfuerzos y acciones que constituyen el diseño de proceso orientados a resultados en desarrollo. Las dificultades más notorias incluyen:

a) Sigue una secuencia en cascada; desde objetivos y estrategias, hasta actividades, similar a la del sistema de planificación integrado, pero con dos diferencias que dificultan el empleo del marco lógico como herramienta para el diseño y/o configuración de procesos: (1) No se discriminan exactamente cuáles son las actividades de carácter operacional, de aquellas de carácter estratégico, lo que dificulta distinguir entre indicadores operacionales –que alimentan a indicadores estratégicos– indicadores estratégicos y puntos de control; y (2) los indicadores de evaluación aparentemente son todos de resultado. Pero al compararlos entre sí, se observa que tienden a ser indicadores que reportan frecuentemente la realización de actividades, o la obtención de metas parciales sujetas a un techo presupuestal.

b) Desglosa una estrategia de intervención en componentes de actividades que atienden un determinado objetivo, pero no contempla el aspecto organizativo, el cual indefectiblemente incidirá en la efectividad de la intervención.

Como el marco lógico no condiciona el diseño de los objetivos y las estrategias a la capacidad de gestión de la organización, entonces no pondera suficientemente la necesidad de definir qué áreas de la organización y qué actores del entorno se interrelacionan y combinan recursos y capacidades para poner en marcha cada componente de la intervención. Así, se dificulta la evaluación del aporte que cada área y cada componente brinda al logro de los objetivos. Y en el caso de una

gestión orientada a resultados, es difícil conocer en virtud de qué factores se logran (o no se logran) los resultados esperados.

- Los supuestos empleados en la construcción del marco lógico incluyen elementos fuera de control, así como supuestos muy generales; y ello expone a un proyecto o iniciativa a riesgos que podrían ser evitados, minimizados o resueltos.

Existen riesgos asociados a los supuestos adoptados porque no se presta mayor atención a la incertidumbre con relación a que los supuestos podrían comportarse de modo distinto a lo pensado. Evidentemente, la incertidumbre es menor en la medida que la intervención (y los procesos que de ella se despenden) sea de pequeña envergadura. Pero la incertidumbre aumenta sí la intervención es más compleja o de mayor envergadura. El riesgo puede eventualmente manifestarse a través de la falta de presupuesto, plazos más largos para culminar las actividades del proceso, metas inconclusas, o el relajamiento de los medios de verificación.

En la formulación, sí los supuestos no calzan con los comportamientos observados, entonces el conjunto de la intervención está en riesgo. Pero como el resultado superior de la intervención es “aportar” a un propósito más amplio, entonces incluso las mejoras marginales o logros modestos cumplirán con los criterios de evaluación utilizados en el marco lógico. La generalidad del marco lógico dificulta la orientación hacia una gestión por procesos porque el proceso debe ser definido de un modo que la ruta para lograr los resultados sea monitoreada durante toda la intervención, y no sólo al final de la misma. En atención a ello, en años recientes se ha puesto énfasis en tratar de superar el escollo, e introducir un nuevo elemento al corpus del marco lógico: el sistema de monitoreo.

- Monitoreo y control financiero no integrados al esquema del marco lógico.

En años recientes se han propuesto adaptaciones al marco lógico. Es cada vez más frecuente hallar secciones añadidas al formato general original. Este es el caso de secciones de indicadores de monitoreo de actividades, control de metas parciales, montos presupuestales (utilizados y disponibles), aplicables a cada componente de la intervención, y tomando en cuenta los montos presupuestados inicialmente asignados y las desviaciones permisibles en caso se requiera más presupuesto. Estos ajustes sintonizan bien con la corriente del presupuesto por resultados, pero en un esquema de gestión por procesos podría no ser suficiente.

Las dificultades descritas son solo algunas de las que se deben resolver antes de emplear el marco lógico como instrumento para la formulación de procesos en una gestión orientada a resultados. El marco lógico funciona bien para un solo proceso, por el que se pretende operativizar una estrategia de intervención. Pero las organizaciones públicas que han de impulsar el desarrollo podrían muy bien trabajar con estrategias diversas, de las que se desprenden procesos también diversos y en gran número.

El marco lógico siempre representa una herramienta útil para la formulación y manejo de proyectos, pero sus beneficios funcionales merman en la medida que se le emplea para trabajar en el campo de la definición y la gestión de varios procesos. Ello equivaldría a una medida de desorden, de allí que el empleo de los marcos lógicos (a pesar de sus ventajas) sea especialmente sensible a la entropía o medida de desorden. Más aún, tomando en cuenta que podrían emplearse marcos lógicos para procesos de modo individual (un marco lógico por cada proceso importante), entonces se requerirán recursos para cada caso (financieros y no financieros) y ello es poco

factible. Finalmente, cada proceso (con su marco lógico) competirá con los demás procesos por una cuota mayor de recursos y presupuesto, lo que generará que la medida de desorden aumente.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA CONFIGURACIÓN DE PROCESOS

Un proceso es parte de un sistema organizativo que traduce una estrategia en hechos concretos y verificables. Se caracteriza por la configuración particular de actividades, procedimientos, insumos, información y equipo, para producir una transformación (ingresan insumos y salen convertidos en algo diferente). Un proceso debe ser conducido dentro de un determinado lapso de tiempo. Debe ser definido considerando restricciones y debe posibilitar una aproximación a los valores óptimos que teóricamente puede alcanzar cada variable o meta operacional, y considerando que las metas operacionales usualmente se hallan en conflicto entre sí. Por ejemplo, si se pretende optimizar costos y a la vez reducir la duración del proceso, ambas metas pueden colisionar: menor duración, en la mayoría de casos, lleva a un incremento presupuestal.

La temporalidad es posiblemente el elemento distintivo para determinar la eficiencia del proceso, e indirectamente, la eficacia. No es posible concebir un proceso de tiempo indefinido, incluso si la realidad sobre la que se pretende intervenir es muy compleja (que es el carácter que tienen las dimensiones del desarrollo). Si ese es el caso, el horizonte temporal del proceso necesita quedar definido dentro de ciertos parámetros.

Otro aspecto a considerar es el alcance. El ejemplo ilustrativo se aprecia en los contextos locales. Un proceso en desarrollo queda restringido a las competencias formales del gobierno local (que

aplican a un territorio concreto y definido de acuerdo a ley), pero no comulga tanto con las dinámicas que aportan a construir el concepto real de territorio. En ese sentido, posiblemente los procesos en desarrollo tengan más impacto si se toma en cuenta el territorio real y si se interviene de modos que las atribuciones formales de los gobiernos locales no sean una camisa de fuerza.

En ámbitos rurales, por ejemplo, existe evidencia de estrategias para lograr el impacto deseado adoptando una visión de territorio que trasciende la demarcación geopolítica, incluso sí las competencias gubernamentales en desarrollo no otorgan plena potestad. En un estudio para medir la calidad de la gestión local en municipios rurales, Vargas (2011) identificó que las prácticas de extender las fronteras del proceso hacia el contexto local amplio (que involucra más de un municipio) y articular la implementación con la intervención de otros actores (vecinos, ONG, Gobierno Regional, ministerios), conduce a sinergias y, por ende, a un mayor impacto en desarrollo. Esta evidencia sugiere que en sectores sociales (nutrición, salud, educación) y de infraestructura básica, los casos de éxito en cuanto a desarrollo ocurren gracias a una mirada territorial y a las sinergias entre actores con propósitos en común y que permiten compensar el déficit de capacidades y/o recursos de una entidad pública.

Otra característica asociada a los procesos es su composición y articulación. El proceso trabaja sobre una versión a escala menor de la realidad observada. Pero incluso a esa escala, el proceso se descompone en etapas o fases que comparten insumos y productos parciales. Existen, por ejemplo, actividades iniciales que al llevarse a cabo consumen recursos y generan productos parciales. Estos, a su vez, resultan ser los insumos para las actividades de la siguiente fase del proceso, y así sucesivamente hasta llegar a la fase final donde se genera información concluyente que retroalimenta todo el proceso.

La interrelación entre fases nunca se pierde y por ello es importante que para el control del proceso se cuente con un flujograma de hitos y actividades, por cada etapa, componente y recurso empleado. Pero el flujograma de actividades no constituye el proceso en sí; es más bien una versión general de las dinámicas que operan al interior del proceso, vistas desde una determinada perspectiva (recursos, información, producto parcial, calidad, etc.). La lección que podemos rescatar es que un proceso no se limita a graficar un conjunto de actividades. Por el contrario, el proceso se sirve de actividades, las cuales contribuyen a organizar el empleo de los recursos y el tiempo consumido por cada fase del proceso (en que se conducen actividades y se consumen recursos).

Finalmente, la ruta para formular un proceso es genérica, pero el diseño concreto del proceso es único (por cada dimensión de la realidad sobre la que se planea intervenir). El diseño debe ser una labor flexible porque los procesos se ajustan a realidades diferentes. Por ejemplo, un proceso asociado a un programa en salud que ha sido exitoso en una localidad no necesariamente puede ser replicado en otra. La experiencia ganada se aprovecha, pero el proceso concreto ha de ser muy particular en cada caso o realidad.

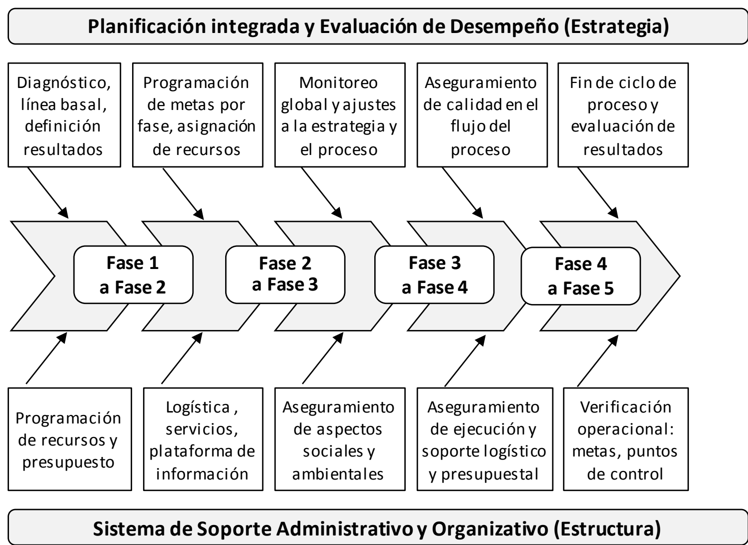
4. ESQUEMA GENÉRICO PARA UN PROCESO EN DESARROLLO

La gestión por procesos requiere de capacidades para la implantación de procesos; lo que implica articular las dimensiones estratégica y operacional. Sin dicha articulación, se dificulta la tarea de formalizar un proceso y de definir puntos de control para verificar si su marcha se ajusta a lo planificado. No se controlará con precisión el comportamiento en el uso de recursos, los presupuestos, los tiempos, las actividades del flujograma, y la información que alimenta a los

indicadores operacionales y los puntos de control. Menos aún se podrá anticipar si el proceso es eficaz en su aproximación a los resultados, o si se requerirán ajustes al proceso (o a la estrategia de intervención que le dio origen).

En la medida que la organización dispone de capacidades para realizar una configuración detallada de las fases del proceso y sus componentes (nivel estratégico y operacional, como se aprecia en la figura 8.3), entonces el diseño del proceso, su implementación y gestión tendrán mejores posibilidades de aportar a lograr los resultados esperados.

Figura 8.3. Esquema de un proceso para operativizar estrategias de intervención



Fuente: Elaboración propia.

La figura 8.3 muestra cuatro elementos que aportan a la configuración de procesos orientados a resultados en desarrollo, la que se apoya en el concepto de la cadena de resultados (ver capítulo anterior) y refleja la versión estratégica del proceso que sirve de guía para la definición del flujograma de actividades (nivel operacional del proceso):

a) En el centro se aprecia el proceso, con eslabones interconectados.
b) En la parte inferior se aprecian los sistemas de soporte operacional. Comprenden: sistemas de planificación operativa, logística y sistemas administrativos (control presupuestal y monitoreo de actividades y recursos), equipamiento, personal, bases de datos, canales de comunicación y el mecanismo de recolección de datos (internos y de campo) que sirven para alimentar los indicadores operativos.
c) Nivel estratégico (parte superior) se parte de las políticas de desarrollo, que son ejes de la gestión y los procesos. Comprende el sistema integrado de planificación, el mecanismo de monitoreo y el sistema de evaluación del desempeño.
d) En el extremo derecho se aprecian los indicadores agregados de resultados, que se evalúan tomando como marco de referencia los resultados esperados.

En esta fase final, el sistema de evaluación del desempeño permite identificar las fases del proceso, las áreas que más contribuyen al éxito del proceso (resultados), y la medida en la que los recursos utilizados permitieron alcanzar niveles de impacto real sobre las condiciones de desarrollo y la rentabilidad social.

El esquema genérico de configuración de procesos sigue una secuencia lógica; válida para el común de procesos. Sus aspectos salientes incluyen:

a) Inicia con la programación de actividades y recursos, en función a fases específicas que conservan las características principales del proceso global.

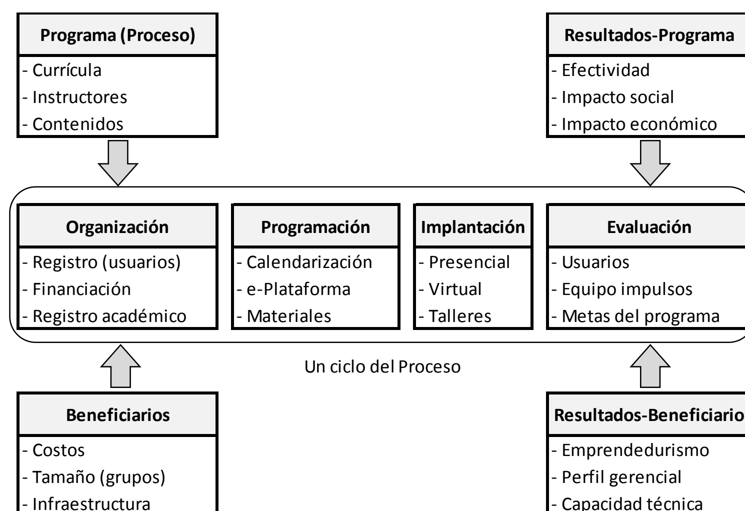
b) Los insumos de la fase inicial no sufren transformación, pero se organizan y dan pie a actividades (secuenciales o en paralelo) cuya información va a la siguiente fase.

c) En la segunda fase los insumos sufren una transformación. Inician, además, las actividades de monitoreo operacional, así como las de monitoreo de metas.

d) A medida que el proceso fluye, la información de la trayectoria hacia los resultados esperados se recolecta y analiza, permitiendo detectar anomalías y evaluar la calidad de los resultados reales (parciales y finales) en función de lo planeado.

A modo ilustrativo, la figura 8.4 muestra un proceso de capacidades de emprendimiento local, que puede ser gestionado desde los gobiernos subnacionales, o en alianza con entidades especializadas (ONG o centro de formación técnica, por ejemplo).

Figura 8.4. Proceso de fomento del emprendimiento local



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo del proceso es capacitar y brindar asistencia técnica a jóvenes de escasos recursos, a efectos de mejorar sustancialmente su calidad de vida y perspectivas a futuro. Los resultados inmediatos (efectos) esperados son la independización económica y la movilidad laboral, en base nuevos emprendimientos. El aumento del ingreso familiar, la reinversión de ganancias en el bienestar familiar, el crecimiento del negocio y la dinamización de la economía local son los resultados en desarrollo esperados.

En cuanto a la implantación, finalmente, se requiere un periodo de prueba. Una prueba inicial que permita detectar fallas, anticipar problemas y realizar ajustes. Luego una prueba en caliente (cuando el proceso funciona en condiciones piloto y luego reales). Ambas

pruebas permiten evaluar la medida en que la marcha del proceso se ajusta a las condiciones reales bajo las que el proceso va a operar.

CAPÍTULO

9

Los indicadores en la gestión por procesos

1. EL SISTEMA DE INDICADORES

En términos generales, los indicadores de un proceso proporcionan información que apoya la toma de decisiones en torno a las estrategias y a la marcha de los procesos en un determinado momento. Ello, comparativamente a lo que ha sucedido en momentos previos (iniciando con la línea de base) y tomando como marco de referencia los valores estimados en la fase de formulación o diseño del proceso. Los indicadores son parte herramental de la gestión y ayudan al seguimiento de la marcha de actividades (nivel operacional) y de procesos (nivel intermedio), y, además, sirven de insumo para evaluar la contribución de las estrategias (que se instrumentalizan con procesos) y las áreas orgánicas a los resultados y los objetivos de desarrollo (nivel estratégico).

No se recomienda formular indicadores si primero no se tienen claros los objetivos, metas y resultados a lograr, y si, además, no se toma en cuenta qué tipo de información reportarán los indicadores y cómo esta información se generará a partir de datos provenientes del interno organizacional y del entorno en que los procesos se ponen en marcha. Superadas estas condiciones, tampoco es recomendable que los indicadores sean administrados de modo individual, sino más bien como parte de un conjunto coherente (sistema de indicadores). De lo contrario se tendrá una visión fragmentada del contexto en que operan

las estrategias y los procesos. Además, no es recomendable contar con una cantidad excesiva de indicadores, sino más bien con un número de indicadores que sean críticos y ayuden a monitorear y evaluar la marcha de las estrategias (y sus procesos) y los resultados derivados de su implementación. Es oportuno señalar que un sistema de indicadores no equivale a un modelo de gestión. Es más bien un componente del sistema de control estratégico que da soporte al modelo de gestión.

Los sistemas de indicadores han experimentado un desarrollo importante en décadas recientes, avivado por su uso intensivo en los sectores empresariales más dinámicos y en los sectores gubernamentales de países con una gestión pública moderna. En empresas de alto desempeño, por ejemplo, los indicadores críticos se plantean sobre la base de los objetivos y las metas que aluden a las estrategias clave del negocio. Estos son luego asignados a los procesos de negocio que han sido preestablecidos. En todo caso, los indicadores son parte de la gestión de la organización, y los gerentes pueden (según su estilo) privilegiar algunos de ellos, pero siempre en función de los objetivos clave.

En el sector gubernamental es frecuente hallar que los indicadores parten a iniciativa de los gerentes, según preferencias o estilos. Sin embargo, los indicadores corresponden a la organización y deberían ser objetivos. Entre la subjetividad de los gerentes (cuando priman sus preferencias o estilos) y la objetividad de los procesos de la organización, se produce con regularidad una serie de problemas, tales como:

- Los indicadores son abundantes.
- No se distingue entre indicadores estratégicos e indicadores operativos.

- No se articulan indicadores operativos a los indicadores estratégicos.
- Los indicadores priorizados no guardan correlación con las estrategias clave.
- No se dispone de procedimientos estándar para recolectar datos.
- Incipiente uso de los indicadores para retroalimentar la toma de decisiones.

Superadas las dificultades arriba expuestas (entre otras) la decisión de usar indicadores ofrece numerosas ventajas, como son:

- Compatibilizan los resultados reales del proceso con lo que se ha planificado; es decir, evaluar la medida de logro y/o desviación de los resultados esperados.
- Evaluar el rendimiento de las áreas y los gestores que participan en un proceso, al vincular el grado de logro de las metas operativas con el rendimiento de las personas.
- Evaluar si los procedimientos y las normas interna facilitan u obstaculizan el proceso.
- Reflejar la calidad de la toma de decisiones y generar información confiable para mejorar, ajustar o reformulas las estrategias y los procesos.

La organización que opte por emplear un sistema de indicadores debe, además, asegurar que se cuenta con soporte lógico (definición y planificación de estrategias y objetivos, metas de resultados y diseño

de procesos) y con soporte físico (bases de datos, rutinas de recolección de datos, rutinas de reporte).

2. INDICADORES ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS

La gestión en las organizaciones es un macro proceso (el proceso de gestión) que es transversal a la misma. Es además recurrente, pues el proceso de gestión se compone de subprocesos (procesos específicos) que aluden a componentes de la estrategia. Cada subproceso también se compone de líneas de actividad, que operan en una determinada fase del proceso mayor, y cada línea de actividad se compone de tareas específicas.

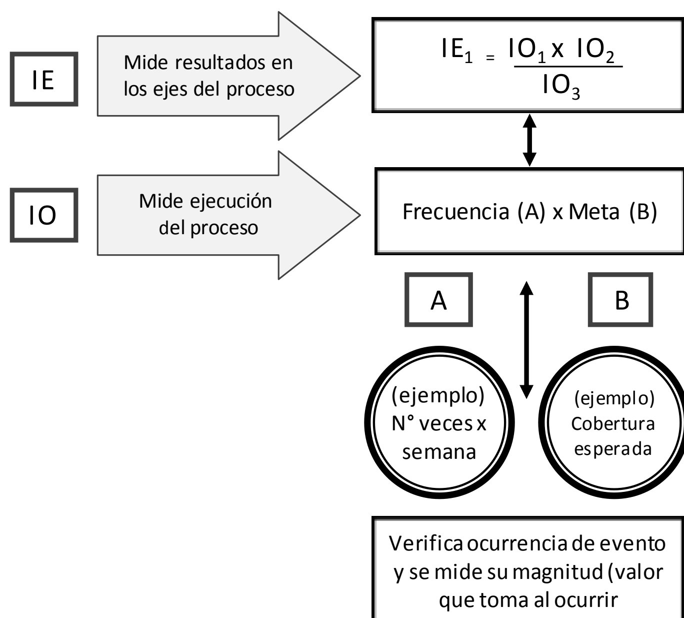
Los procesos específicos son conducidos o coordinados desde las áreas orgánicas, pero el efecto esperado resulta de la colaboración entre distintas áreas a lo largo del flujo del proceso, siguiendo la lógica de transversalidad y recurrencia. Si la cooperación al interno de la organización se produce, entonces es más factible que se pueda emplear un sistema de indicadores que corresponderá a una gestión por procesos a nivel organizacional, y ya no a nivel de áreas funcionales actuando de modo individual.

La gestión por procesos, por lo tanto, atiende propósitos que comprometen al íntegro de la organización con objetivos de alto nivel (nivel estratégico). Tales objetivos en el campo del desarrollo pueden, por ejemplo, ser definidos de acuerdo a las políticas públicas y a las estrategias de intervención en desarrollo. A continuación, la gestión por procesos compromete la participación de las unidades orgánicas y de apoyo de la organización, las que asumen responsabilidad por la formulación de procesos específicos en función de las metas que los gerentes planteen. Este es un nivel intermedio (nivel operativo).

En conjunto, los objetivos de alto nivel o estratégicos –para los que priman los criterios de eficacia– y las metas operacionales –para las que priman los criterios de eficiencia– derivan en indicadores de tipo estratégico (IE) y de tipo operativo (IO), respectivamente; formando así el sistema de indicadores, que permite monitorear procesos y medir metas y desviaciones (por medio de los IO), así como medir resultados, evaluar desempeño y efectuar ajustes o mejoras a las estrategias (por medio de los IE).

Consecuentemente, los objetivos estratégicos derivan en medidas de desempeño que comprenden a los indicadores estratégicos. Estos, a su vez, dependen de indicadores operativos, que obedecen a metas específicas y que trabajan con datos recolectados en las distintas fases del proceso (en el interno de la organización y en el entorno). La figura 9.1 permite apreciar la organización de los indicadores.

Figura 9.1. Sistema de indicadores estratégicos y operativos



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Indicadores operativos (IO)

Los IO permiten verificar que un evento (sujeto a monitoreo o control) se encuentra en ejecución, como parte del flujo de determinado componente del proceso. Reflejan la medida en que las actividades del ciclo del proceso operan según patrones predefinidos.

Los IO permiten medir el estado de la(s) variable(s) que adquiere un evento asociado a un punto de control o a actividades del proceso, en distintas fases y momentos. En otras palabras, el IO tiene un primer cometido: verificar si una parte del proceso se halla o no en ejecución, tomando como marco de referencia el diseño

predeterminado del proceso en cuestión. En la eventualidad que el componente se halle efectivamente en ejecución, el IO tiene un segundo cometido: capturar el valor que adopta la variable (de tipo cuantitativo, usualmente) asociada a la ocurrencia del evento, también en determinado un componente o fase del proceso.

En consecuencia, los IO ofrecen la oportunidad de monitorear un proceso por cada una de sus fases o componentes críticos (asociados a puntos de control). En la perspectiva financiera, ayudan a vincular las actividades del proceso con los centros de costo y/o las partidas contables presupuestales, que aportan financiación al proceso. La caracterización de su doble finalidad se puede ilustrar mejor al aplicar el esquema de la figura 9.1 a un caso cotidiano en la gestión pública: el servicio de recolección de residuos sólidos.

Es frecuente que se programe el servicio en función de la frecuencia y la demanda (cobertura), de modo que se espera que su cumplimiento determine la efectividad o el resultado del servicio. Esta interpretación, empero, tiene un sesgo operacional. El servicio de recolección de residuos sólidos es un componente de un proceso de mayor jerarquía, cuyo propósito (de nivel estratégico) es aportar a "lograr y mantener un espacio habitable saludable." Por lo tanto, además de tenerse en cuenta la cobertura y la frecuencia, es pertinente evaluar el servicio en cuanto a su aporte a lograr un hábitat saludable.

Es oportuno aclarar que, si bien los IO se definen con frecuencia al nivel de actividades y procedimientos, no hay equivalencia entre ellos. Los IO recolectan datos que provienen de la ocurrencia de eventos concretos –una actividad o un procedimiento interno– pero no significa que todo procedimiento o actividad deban contar con un indicador operativo. La abundancia injustificada de indicadores representa una barrera para la gestión por procesos y desalienta los esfuerzos de cambio del modelo de gestión.

Sin embargo, la práctica indica que el número de IO aumenta en la medida que se gestionan más procesos. La recomendación general es que, si su número es aún elevado, es necesario recalibrar o estructurar aún más las actividades y los procedimientos para que no resulte necesario asignarles un indicador a cada cual. Las actividades que queden tendrán un mayor orden de importancia, pero también será recomendable organizarlos con arreglo a dos categorías: simples y compuestos.

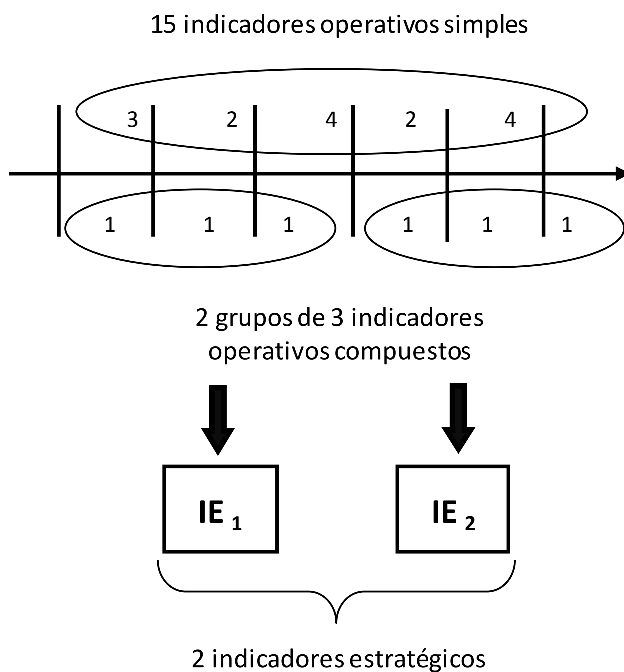
Los indicadores simples solamente registran datos, los que luego son comparados con sus valores (o parámetros) óptimos de referencia. Los indicadores compuestos son de mayor jerarquía y forman parte del diseño del proceso. Usualmente quienes tengan a su cargo la conceptualización y formulación de IO compuestos verán la necesidad de combinar "en cascada" dos o más IO simples para así obtener los IO compuestos correspondientes.

Comparativamente, la distancia entre un indicador simple y uno compuesto está dada por su jerarquía o importancia. Los IO simples difícilmente permiten ir más allá del registro de datos (recolectados en campo, por lo general) que corresponden a eventos concretos o al monitoreo de parámetros predeterminados. Los IO compuestos son más elaborados. Absorben la información principal de los indicadores simples (ocurrencia de eventos) y visibilizan los valores de las variables asociadas a dichos indicadores; de modo que, es posible identificar comportamientos o proyectar estados futuros. Comparando esa información con los parámetros de referencia, es posible efectuar ajustes a un proceso (en su componente operacional) sin que se requiera evaluar otros cursos de acción.

En síntesis, el IO simple monitorea y registra eventos, pero el IO compuesto es el paso intermedio entre el monitoreo y la medición de resultados asociados a metas. Por ende, este último tiene más

relación con los indicadores de gestión o estratégicos (IE). Para efectos ilustrativos, la figura 9.2 presenta la lógica "en cascada" de la agregación de indicadores de distinta jerarquía. En función del diseño del proceso (o sus componentes), podrían, por ejemplo, plantear 17 IO simples asociados a parámetros fijos (estándares). No todos ellos pueden considerarse para organizar la información sobre resultados que interesa en el nivel estratégico, pues de lo contrario se tendría un exceso de información –mucha de ella tendría poco valor– y podría suceder que los IO más importantes pasen desapercibidos.

Figura 9.2. Agregación de indicadores en función de su jerarquía



Fuente: Elaboración propia.

En el ejemplo que presenta la figura 9.2, los eventos que no requieren constituirse en indicadores (porque se les puede asignar parámetros) son: (a) cantidad de combustible que las unidades recolectoras necesitan para completar el circuito programado; y (b) el tiempo promedio estimado para completar el circuito. Los 15 indicadores restantes serían de tipo IO simple. Para ejemplo, podemos referir cuatro de ellos:

- Número de unidades recolectoras desplegadas en el circuito, según la cobertura.
- Intervalos de partida de las unidades, en función de la programación.
- Número de operarios asignados (por unidad) que tienen el debido entrenamiento.
- Récord de servicio de los operarios en el periodo (mensual, con frecuencia).

Por su parte, los IO compuestos requieren los datos que registran los IO simples, para monitorear el estado del proceso y registrar metas (en la medida que se obtengan). Los IO compuestos podrían organizarse en grupos de indicadores afines (que posteriormente alimentarán a los IE). En el ejemplo, podemos apreciar dos grupos de indicadores que comprenden a seis IO compuestos. Para ejemplo, podemos referir cuatro de ellos:

- Cumplimiento del circuito de recolección (en ciclo semanal), según la demanda.
- Alistamiento de las unidades, en función de la cobertura.
- Tiempo en que se recolecta un alto porcentaje (80%, por ejemplo) de residuos.

- Desviación en el volumen recolectado y la capacidad teórica de recolección.

El ejemplo ayuda a entender la importancia de los IO como fuente de información primaria confiable que permite identificar, por ejemplo, la ruta eficiente del circuito, la confiabilidad de los operarios y su entrenamiento, la operatividad de las unidades de recolección, el patrón de generación de residuos, entre otros asuntos de importancia.

2.2. Indicadores estratégicos (IE)

Los IE permiten medir el desempeño de modo sistemático, es decir, en los componentes críticos de un proceso y en distintas fases. Permiten medir, por ejemplo, el rendimiento de la asignación presupuestal o de la utilización de los activos, el impacto ambiental, la contribución al aumento del ingreso familiar, la incidencia en la lucha contra la pobreza, el clima de negocios en un ámbito local, fuentes de insatisfacción en los usuarios, etc.

Su carácter sistemático alude a una doble función. Primera: consiste en una medida de racionalización de los indicadores. Dado que existe necesidad de definir un número eficiente de indicadores críticos –medidas de desempeño relevantes sobre los resultados esperados– es importante evitar el exceso de indicadores y que los indicadores de menor importancia se traslapen o resten visibilidad a los indicadores críticos de un proceso.

Segunda: la evaluación con IE permite identificar (y formular) variables relevantes para evaluar desempeño y criterios de decisión. Siguiendo con el ejemplo previo, un IE no podría limitarse a definir que las unidades de recolección de residuos han completado el circuito, puesto que dicha medida es de tipo operacional. Pero un IE

sí puede ser definido en términos del grado en que el servicio de recolección contribuye a la seguridad de los vecinos y a la salubridad de la ciudad. Así, un IE ayuda a entender cuál es la frontera eficiente dentro de la que el servicio es confiable. La información para ello es posible de ser obtenida en razón que los IE se alimentan de la información que generan los IO.

El sistema de indicadores puede, además, alertar sobre desvíos en cuanto a los valores esperados (o parámetros críticos permisibles), El concepto de alerta alude al uso de un tipo especial de indicador, denominado “punto de control” (ver la sección siguiente). El mecanismo de alerta puede indicar, por ejemplo, que las desviaciones ocurren en un componente o fase muy específica dentro del proceso. Además, permitiría dilucidar si la desviación tiene su origen en aspectos netamente operacionales o si se trata de un aspecto que concierne a la estrategia empleada para gestionar el servicio de recolección. Con esta información, los gerentes disponen de mejor información para decidir el tipo de ajuste en la estrategia o, concretamente, en el proceso.

En suma, el logro de resultados en la gestión real difícilmente se puede inferir de la simple observación de un evento. Por el contrario, se requiere consolidar el efecto combinado de dos o más eventos, así las condiciones (en el interno y el entorno) que sirven de soporte para el despliegue de un proceso. Para ilustrarlo, tomemos nuevamente la figura 9.1.

Se aprecia que la definición de un IE requiere de trabajar con datos operacionales (de los IO) para así valorar resultados reales, tomando en cuenta los resultados esperados (definidos de antemano). El indicador estratégico (IE1) resulta del cociente entre la suma de los indicadores operativos IO1 e IO2, y dos veces el valor de la variable asociada al indicador operativo IO3. El resultado que mide el IE1 debe

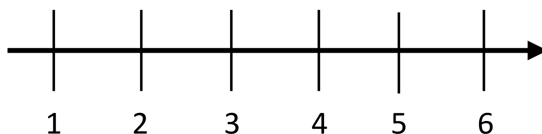
reflejar el rendimiento y/o la efectividad del proceso real, tomando como marco de evaluación el proceso predefinido (teórico) en un horizonte temporal dado. En cuanto al horizonte (lapso de tiempo), existe una diferencia en los IE y los IO. Un IE tiene un horizonte temporal amplio, aunque para efectos de la gestión dicho horizonte no supera el corto plazo. Además, trabaja en prospectiva (proyección de escenarios futuros) y en retrospectiva (tendencias que han modelado el escenario actual). Pero los IO no tienen un horizonte temporal, pues dependen de la duración del ciclo del proceso del que forman parte.

3. PUNTOS DE CONTROL

Bajo el supuesto que una organización tiene definido un proceso (sus componentes y pasos) y considerando que el proceso es transversal y demanda del concurso de distintas áreas ejecutivas (que hacen gestión), de soporte administrativo y apoyo, en la figura 9.3 se representa un proceso lineal muy sencillo, con seis indicadores. Pero algunos pueden ser indicadores de jerarquía intermedia (entre estratégicos y operativos) que se usan para controlar hitos críticos del proceso y se denominan puntos de control (PC).

Los PC son indicadores sobre el estado del proceso (se acercan a los IE), pero también alertan sobre eventos que pueden impactar en su marcha (se acercan a los IO) y cuya posibilidad de ocurrencia requiere de un monitoreo que tenga lugar en un tiempo o fase específica del proceso en marcha. En relación con los IE (asociados a resultados) y los IO (asociados a actividades), los PC se asocian a potenciales cuellos de botella en el proceso o circunstancias que, de salir de los parámetros normales, comprometen el proceso en términos de su duración, costo, eficiencia y resultados. Las métricas bajo control en los PC, por lo tanto, son señal de la calidad y la robustez del proceso.

Figura 9.3. Indicadores y puntos de control



Fuente: Elaboración propia.

Tomando el sencillo ejemplo del servicio de recolección de residuos sólidos, podemos asociar cada uno de los seis indicadores con un componente crítico para la marcha normal del proceso:

Indicador 1: disponibilidad de presupuesto, sustentado en el flujo de caja y asociado a las partidas contables de recursos corrientes.
Indicador 2: meta de cobertura del servicio, en función a la demanda actual y proyectada.
Indicador 3: programación de rutas actuales y proyectadas, en función a los datos de los indicadores 1 y 2.
Indicador 4: operatividad, vigencia tecnológica y mantenimiento de las unidades.
Indicador 5: capacidades y eficiencia del personal operativo y administrativo.
Indicador 6: capacidad libre del relleno sanitario, considerando la homogeneidad en la distribución de las zonas de deposición de residuos y la clasificación de tipos de residuo.

La mayoría de indicadores son de tipo operativo compuesto. Ninguno refleja, por sí solo, el resultado esperado, que podría definirse como: "la evolución de la capacidad y escalabilidad del

proceso de recojo y disposición selectiva de los residuos sólidos domésticos, en cierto periodo.” Pero en conjunto, los seis indicadores sí brindan una buena idea de la calidad del servicio, y, por ende, del desempeño del proceso.

Es importante identificar cuáles de los eventos representados por los indicadores pueden constituirse en cuellos de botella. El indicador 1 podría ser un cuello de botella si es que la organización no cuenta con una posición financiera que permita administrar un flujo de caja que sustente el servicio y el proceso. En ese caso, ese indicador debería ser un punto de control. Consecuentemente, queda en manos de la gerencia formular la estrategia de fortalecimiento financiero que posibilite minimizar la exposición a riesgos que detonen en un cuello de botella. Si el riesgo se halla suficientemente controlado, los gerentes podrían decidir que el indicador 1 no constituye un punto de control, y éste pasará a ser un IO.

Del mismo modo, podemos definir que el indicador 6 es un buen candidato para ser un PC (independientemente de que los indicadores 1 a 5 se encuentren bajo los parámetros previstos). Al igual que el indicador 1, es posible que el indicador 6 sea excluido como PC o que se mantenga como PC (para fines referenciales) si es que los gerentes toman medidas al respecto. Podrían, por ejemplo, decidir un cambio tecnológico (como parte de una estrategia innovadora de gestión ambiental) que posibilite contar con un repositorio de mayor capacidad y con tecnología de tratamiento de residuos y/o de reciclaje. En tal caso, el indicador 6 perdería relevancia (porque ya no compromete el proceso) y podría también dejar de ser un punto de control.

CAPÍTULO 10

Condiciones para la implementación de la gestión por procesos

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En los dos capítulos previos se abordaron los componentes principales de una gestión por procesos: los procesos y las medidas de desempeño y operación (indicadores estratégicos y operativos o tácticos, respectivamente). Sin embargo, estos componentes no bastan para posibilitar la transición de la organización hacia un modelo de gestión por procesos y orientado a resultados en desarrollo. Es necesario, además, tomar en cuenta que la propia organización puede crear barreras para el cambio; lo que es probable en entidades cuya cultura organizacional sea adversa a la innovación y a realizar esfuerzos en beneficio de la sociedad que trascienden lo que estipulan las normas y procedimientos internos.

Otra posibilidad es que la clase gerencial se caracterice por un estilo autoritario para conducir la gestión y dirigir a las personas. En un caso así, el cambio pueda ocurrir por imposición, pero las personas difícilmente se comprometerán a trabajar de una manera diferente a como lo han venido haciendo.

Como las anteriores, las situaciones que dificultan el cambio son diversas. El asunto de fondo es abordar el cambio partiendo de reflexionar que éste requiere de condiciones favorables para producirse. Por lo tanto, los gestores que asumen la responsabilidad

de formular y conducir un proceso de cambio también enfrentan desafíos por el lado de generar las condiciones favorables. Pueden, por ejemplo, examinar otras experiencias de similar propósito a efectos de extraer lecciones aprendidas, mejores prácticas o pautas para gestionar el cambio. Lo importante es no desconocer que el cambio que funciona no se debe imponer, sino que se debe provocar y alentar. En atención a ello, este último capítulo se ocupa de aspectos que pueden ayudar a iniciar el cambio y mantenerlo.

2. LA FASE DE PREPARACIÓN

Los desafíos y limitaciones en torno a los que deben conducir una gestión para resultados en desarrollo se producen en un contexto de causas y condiciones diversas. Pretender tener control sobre todas ellas es una aspiración difícil de concretar. Un ejemplo se aprecia en los problemas de inseguridad ciudadana y pandillaje, que se han agudizado en la última década. Para hacerles frente se han ensayado diversos planes, y en cada uno de ellos se han invertido cuantiosas cantidades de dinero y otros recursos públicos. Sin embargo, la tendencia en la inseguridad sigue al alza. Los ciudadanos experimentan temor y ante ello han tomado medidas de seguridad que implican asumir gastos extras.

Los ciudadanos mantienen la expectativa de que "pronto" se pondrá en marcha un mejor plan. Pero hasta ese entonces, se ven inclinados a destinar sus propios recursos en cámaras de seguridad, agentes privados de seguridad, cercos y rejas (que restringen el tránsito vial), entre otras medidas. Se busca pues afrontar el problema de inseguridad con obstáculos y medios disuasivos. Pero en el fondo, el problema no se afronta, y además, los ciudadanos, de cierto modo, se hallan desempeñando un papel que en primera instancia le corresponde al sector público.

Evidentemente, las medidas disuasivas cumplen un papel útil, pero la disuasión como concepto no equivale al de solución, pues el problema tiene causas y ramificaciones diversas. La inseguridad puede generarse por causas que aluden a las malas condiciones de vida de un segmento de la población. También a raíz de que las nuevas generaciones de ciudadanos crecen expuestas a comportamientos reñidos con la moral y con la legítima aspiración personal por salir adelante. Estos aspectos, entre otros, deberían ser abordados dentro de las estrategias para lidiar con la inseguridad y el pandillaje, pero no ser tomados como un asunto aparte.

El ejemplo previo alude a que las gestiones públicas tienen ante sí desafíos y retos que no pueden controlar del todo, sin que resulte necesario el concurso de otros actores. Siempre es posible formular estrategias más sofisticadas para lidiar con situaciones difíciles que afectan el bienestar de la población, pero la implementación de éstas puede fracasar si es que el recurso humano no está debidamente informado, capacitado y comprometido; y si, además, no se han construido puentes con los actores de la sociedad a quienes se busca apoyar. Por ende, las personas en la organización deben entender los desafíos y los problemas que la organización ha de enfrentar, y deben estar preparadas para participar de los cambios necesarios para afrontar desafíos y problemas. Ante ello, la sensibilización es una primera condición para llevar adelante un proceso de cambio.

También hay que prestar atención a las limitaciones o falta de condiciones que permitan iniciar el cambio y sostenerlo. Algunas limitaciones son difícilmente superables en el corto plazo (carencia de presupuesto, tecnología, mecanismos para gestionar la información, personal especializado, etc.) Otras limitaciones aluden a aspectos que requieren ser ajustados (con la debida formalidad), como la rigidez en los procedimientos internos de la organización, los documentos de

gestión y la estructura orgánica, que en su estado actual no facilitan la adopción del enfoque de procesos.

Es oportuno señalar que la gestión por procesos no es incompatible con la estructura jerárquico-funcional que posee la gran mayoría de organizaciones (públicas y privadas). Por el contrario, dicho diseño aporta estabilidad a las iniciativas de cambio y a los propios procesos (que son flexibles y dinámicos). El balance entre estabilidad y flexibilidad es, en definitiva, lo que posibilita el cambio y su sostenibilidad. Por lo tanto, la adopción de una gestión por procesos no requiere de ajustes drásticos de tipo alguno.

Sin embargo, el proceso de cambio debe producirse de modo gradual y sostenido, como ha sido el caso en los países que destacan por el alto desempeño en la gestión pública. Países como Australia, Corea del Sur, Canadá y Alemania se hallan entre los referentes mundiales en cuanto a una gestión pública moderna y de clase mundial. Lo que funcionó fue, además de decisión política, sentar buenas condiciones para el cambio, sensibilizar y capacitar al recurso humano y avanzar con gradualidad, pero sin detener el proceso. Como apoyo, se desarrollaron marcos de referencia conceptuales y metodológicos (o se adaptaron algunos ya existentes) y se documentó el proceso de cambio.

El caso de Australia es ilustrativo. El marco de referencia empleado incluyó, entre otros aspectos, una adaptación de la metodología BPM (*Business Process Management*). Los principios de la BMP datan de los años 90s, concretamente de los campos de reingeniería de procesos y de gestión de la calidad en los procesos – originalmente desarrollados para el mundo empresarial. BPM se centra en el diseño, la implantación y la administración de procesos, bajo un enfoque flexible. Como tal, no solo ha sido de utilidad en el

mundo empresarial, sino que ha sido adaptado para organizaciones gubernamentales.

3. EL FACTOR HUMANO

No todas las causas y condiciones necesarias para encarar el cambio hacia una gestión basada en procesos son de carácter operacional o técnico. Toda transición amerita también una actitud favorable por parte de las personas. La adopción de cambios a nivel de la organización suele fracasar porque sus miembros ofrecen resistencia y exhiben una propensión a rechazar iniciativas que puedan modificar el estatus quo.

El factor humano puede generar resistencia. Paradójicamente, también puede ser el motor del cambio si existe un clima favorable para ello. Será entonces prudente sugerir pautas para generar este clima favorable, tanto en el nivel de los gerentes, como en el intermedio y en el operacional.

3.1. El compromiso de la alta dirección y la voluntad política

En el nivel de la toma de decisiones es usual que se conozcan los factores que dificultan un mejor desempeño en las actividades de la organización y que se tenga una buena idea del tipo de cambio necesario para superar algunas de las dificultades.

Pero si los gestores en posición de tomar decisiones no logran reducir la brecha entre lo que perciben como “conveniente” y lo realmente “necesario”, entonces las medidas de cambio que los decisores adopten con alta probabilidad serán resistidas por los

miembros de la organización. Pero incluso si las medidas para el cambio sí son acordes a los que es necesario, puede suceder que los máximos decisores (autoridades políticas y directivos) no respalden a cabalidad el proceso de cambio, a pesar de que aprueben que éste se lleve a cabo. En ese caso, la falta de voluntad política con alta probabilidad conducirá al fracaso del proceso de cambio y, además, alimentará una actitud adversa en los miembros de la organización en cuanto a aceptar cambios; de modo que futuras iniciativas de cambio enfrentarán una mayor resistencia a lo que razonablemente cabría esperar.

Algunas de las pautas que conviene observar para asegurar que el grado de voluntad política y de compromiso de los tomadores de decisión es el mínimo necesario para iniciar y sostener un proceso de cambio son:

- Políticas de apoyo al cambio del más alto nivel, para influir positivamente sobre los tomadores de decisiones y quienes deben respaldar el proceso de cambio.
- Promoción y capacitación del capital humano para que éste se comprometa con el cambio, que forme parte de él y cuyo modo de trabajar resulte beneficiado en virtud de la nueva manera de hacer gestión.
- Incentivos económicos y no económicos (bonos de éxito y capacitación, por ejemplo).
- Respaldo presupuestal y técnico a las áreas que participan del cambio.
- Reuniones periódicas internas y con personalidades notables de la sociedad, para discutir abiertamente los avances del proceso de cambio, así como los progresivos logros que derivan del nuevo modo de hacer gestión.

3.2. Equipos de alto desempeño e innovación

Bajo la teoría de difusión de la innovación, que ganó notoriedad con el trabajo de Everett Rogers (1962), las organizaciones siguen un patrón diferenciado en cuanto a adoptar innovaciones. Un primer grupo las adopta rápidamente para elevar su productividad, mejorar en costos y ser más eficientes. Un segundo grupo adopta la innovación sólo si observa que otras organizaciones se benefician de ella, y siempre que cuenten con las condiciones para la adopción. Otros dos grupos les siguen, pero a gran distancia. Uno de ellos adopta la innovación cuando ésta ya ha madurado y se halla difundida en el sector; el otro la adopta cuando ya no tiene otra alternativa.

Pero al interior de la organización (en cualquiera de los grupos citados) las personas tienen inclinaciones particulares hacia la innovación. Incluso en las organizaciones más conservadoras se hallan personas que ven con agrado una nueva modalidad de trabajar. El modelo de gestión por procesos es una innovación organizacional. Será, por lo tanto, útil identificar a las personas que son propensas a la innovación, pues serán quienes mejor pueden identificar los beneficios y las ventajas de trabajar de otro modo, y quienes tengan la motivación de comunicar a los demás miembros de la organización sobre ello. Se trata de actores impulsores del cambio o "emprendedores internos", que con alta probabilidad tendrán entusiasmo por participar de la implementación de innovaciones y de la construcción del cambio.

Los gerentes con responsabilidad de conducir el proceso de cambio son los llamados a incentivar la participación de los emprendedores internos en una fase temprana; de ser posible antes de iniciar toda acción de implementación. Ello permitirá contar con

tiempo para socializar la propuesta y formar, con dichas personas, equipos de alto desempeño que lideren el cambio y puedan dar fe de las ventajas que derivan de las innovaciones propuestas e introducidas. Además de los emprendedores internos, es conveniente incorporar a miembros de las áreas que más beneficios van a experimentar producto de la innovación y el cambio. Ello se debe a que es necesario evidenciar los logros y los modos de superar las limitaciones existentes, lo que es más factible si la información es validada por quienes trabajarán de una nueva manera (los usuarios internos).

Eventualmente, los beneficios del cambio y la innovación podrán ser apreciados por el conjunto de la organización e incluso por los ciudadanos (usuarios externos), de modo que incluso las personas y/o las áreas más reacias al cambio se sentirán cómodas de flexibilizar su posición y cambiar sus percepciones. De ese modo, con alta probabilidad seguirán la ruta del cambio y la innovación.

3.3. Involucramiento de los usuarios internos

Independientemente de contar con equipos de alto desempeño y con el apoyo de los emprendedores internos, cabe esperar que una proporción de las personas de áreas cuya forma de trabajar se verá sustancialmente modificada exhiban actitudes adversas ante el cambio y la innovación. Estos usuarios internos, sin malicia alguna, podrían afectar la marcha del proceso de cambio al interpretar de modo negativo los cambios y sus consecuencias. El problema aquí no son las personas, sino más una natural resistencia hacia aquello que altera el estado de confort que las personas adquieren cuando se hallan acostumbradas a hacer las cosas de una determinada manera.

La resistencia al cambio se pone de manifiesto cuando las personas interpretan que la alteración del estatus quo puede demandar

de ellas esfuerzos que, desde su punto de vista, no se justifican o que acarrearán mayores dificultades que beneficios. Por lo tanto, la resistencia al cambio no es un fenómeno aleatorio, sino más bien una respuesta emocional plausible y con grados de intensidad. Si la intensidad es alta, la resistencia puede afectar negativamente el clima de trabajo y las actividades de la organización; y, en consecuencia, pone en riesgo el proceso de cambio, como se describe a continuación

1. La marcha de la organización: las personas pueden manifestar disconformidad (de modo individual o colectivo) de modo abierto, sutil, inconsciente. El síntoma es que realizan sus actividades con incomodidad o displicencia.
2. El proceso de cambio: la resistencia impone costos y demoras en el proceso, que es difícil anticipar y para los que no se ha contemplado un plan de contingencia.

Surge la interrogante: ¿Qué puede aumentar la intensidad de la resistencia al cambio?

Ciertos elementos pueden conducir a un grado de resistencia que sea mayor a lo que razonablemente cabe esperar. Identificar dichos elementos o factores es, por ende, una tarea de crítica importancia. Al respecto, la literatura sobre Gestión del Cambio brinda pautas para detectar factores que pueden incrementar la resistencia al cambio. Varias de ellas han podido ser también detectadas por los autores en el ámbito de la gestión pública, y se presentan a continuación:

1. El personal no cuenta con información suficiente que le ayude a entender por qué el cambio es necesario y qué mejoras se pueden esperar.

2. Existe un temor exagerado con relación al cambio; un temor a transitar por un camino nuevo y desconocido.
3. Las capacidades actuales no permitirían acometer el cambio de la forma que se ha planteado; no se ha diseñado una estrategia para fortalecer las capacidades institucionales y del recurso humano.
4. Existe desconfianza con relación a los "reales" motivos para emprender el cambio, porque no se ha contemplado una adecuada estrategia comunicacional.
5. El personal presume que las propuestas de cambio no van a prosperar. Por lo tanto, no se comprometen con las acciones planificadas y programadas.
6. La comunicación entre niveles jerárquicos es deficiente. La decisión de llevar adelante el cambio se impone, sin consultar a las partes involucradas.
7. El proceso de cambio es confuso e implica una sobrecarga de trabajo que el personal finalmente no logra asimilar.
8. El cambio del status quo genera tensiones internas y/o colisiona con los intereses individuales (o de grupos) dentro de la organización.
9. El personal percibe que con la transición hacia un nuevo modelo de gestión la organización se beneficia, que las personas no van a participar de esos beneficios, y que, por el contrario, tendrán que invertir mayor esfuerzo que lo usual.
10. El personal se resiste a cambiar sus procedimientos usuales, por unos nuevos.

En el caso de detectarse riesgo de resistencia al cambio intensa, no es recomendable dar por descontado que el personal (los usuarios internos) va a cooperar y se comprometerá con el cambio. Se requiere

más bien elaborar un plan de contingencia para minimizar la resistencia al cambio, y aprovechar el interés que el personal pone en la coyuntura (el proceso de cambio) para traducirlo en entusiasmo y expectativas favorables. Al respecto, la Gestión del Cambio también proporciona recomendaciones, como son:

1. La regla de oro para transformar la "resistencia al cambio" en "compromiso por el cambio" es incorporar a los usuarios internos en el proceso de cambio; desde la planificación hasta la implementación. Al fin y al cabo, son ellos quienes van a emplear aquello que el cambio les ha puesto a disposición, que en este caso se trata de un nuevo modelo de gestión; de allí la importancia del involucramiento.
2. Sostener reuniones con el personal para identificar sus percepciones sobre la propuesta de cambio, así como sus expectativas y preocupaciones.
3. Preparar mensajes que sustenten con claridad cómo la innovación que se desprende del cambio contribuirá a mejorar las condiciones de trabajo y los resultados a lograr. El objetivo es obtener respaldo de los miembros de la organización o, en su defecto, reducir la intensidad de la oposición.
4. Implementar pilotos en la fase inicial, tal que los avances y beneficios sean visibles. La evidencia aportará a que las personas refinen sus expectativas y opiniones.
5. Durante el proceso de cambio, el flujo de información (dentro y fuera de la organización) debe ser intenso. Importante será mantener un mecanismo para difundir de modo regular los avances, las metas alcanzadas, los

recursos invertidos, y la mención de las personas que más han aportado al éxito de cada fase.

6. Capitalizando los aprendizajes y los logros del equipo de alto desempeño (el personal pionero en el proceso de cambio) se recomienda empoderar a los empleados para que conformen sub-grupos de alto desempeño dentro de sus propias áreas. De ese modo se incrementará el número de personas que colaboran y se comprometen con las innovaciones o mejoras que se pretender implementar.
7. Al final de la fase de implantación, se requieren pruebas para identificar posibles desajustes o mejoras que es necesario efectuar, de modo que la implementación definitiva sea llevada a cabo sobre una base sólida. En la etapa final será importante reforzar la participación de los usuarios internos, así como invitar a usuarios externos (los ciudadanos) para que tomen parte de las pruebas finales.

4. ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN

En el capítulo sobre la configuración de procesos se describió un esquema metodológico para construir procesos de modo escalar; partiendo de resultados iniciales y ajustando el diseño organizativo – sin deber efectuar reformas drásticas. Este enfoque se conoce como *bottom-up* (de abajo hacia arriba) y se refiere al desarrollo de una solución partiendo del nivel operacional y avanzando a los niveles jerárquicos superiores (escalamiento).

Una vez que los nuevos procesos (*bottom-up*) produjeron los resultados previstos, el paso siguiente es sistematizar la experiencia y difundirla como una metodología validada que sirve para llevar el

cambio hacia el resto de la organización (o la parte de ella que en que se ha decidido intervenir). La plena validación de la metodología para el cambio y de las innovaciones pretendidas se obtendrá una vez que desde el nivel jerárquico superior (las Direcciones y Gerencias) se aprueben los manuales para trabajar con el nuevo modelo de gestión, tal que su utilización tenga carácter vinculante. Este enfoque se denomina *top-down* (de arriba hacia abajo).

El enfoque *top-down* por sí solo también permite iniciar la transición desde un modelo de gestión por funciones (característico en la administración pública) a uno por procesos, sin que sea requisito usar el enfoque *bottom-up*. Pero esta ruta depende de asegurar ciertas condiciones (a) existen capacidades institucionales fortalecidas; (b) las capacidades de las personas han sido potenciadas; (c) la resistencia al cambio no es un riesgo crítico; (d) se cuenta con un presupuesto importante para respaldar las acciones de difusión y consolidación del nuevo modelo de hacer gestión; y (e) se posee un marco de referencia para guiar el proceso de cambio bajo criterios técnicos que todos puedan entender.

Con relación al último requisito, un marco de referencia útil resulta ser un híbrido entre el enfoque *top-down* y *bottom-up*, como es el caso de la metodología BPM (*Business Process Management*) o *Gestión de Procesos de Negocio* (ver sección 10.2). Aunque BMP fue creada para el modelamiento de la gestión por procesos en el campo empresarial, en años recientes se han desarrollado adaptaciones para su aplicación en el sector público, como ha ocurrido en la experiencia de modernización de la gestión pública en Australia.

Otra alternativa a los enfoques *top-down* y *bottom-up* y la metodología BPM es una combinación de ellos (la experiencia ya ha sido ensayada en China, como parte de la reforma de la administración pública). Una estrategia mixta es adecuada para un proceso de cambio

en ámbitos en que la gestión por procesos resulta novedosa. En ese sentido, el presente capítulo finaliza con la presentación de lineamientos para aplicar un enfoque mixto que posibilite avanzar hacia un modelo de gestión para el desarrollo, bajo una configuración de procesos. Estos lineamientos se apoyan en la literatura de gestión de procesos, reingeniería de procesos y gestión del cambio (ver referencias bibliográficas).

1. Partir de la estrategia *bottom-up*, a efectos de obtener y validar resultados (producto del cambo) inicialmente para dos o más procesos de la organización.
2. Adoptar una estrategia de gestión del cambio que pondere la resistencia al cambio.
3. Adoptar formalmente compromisos en la Alta Dirección y las gerencias.
4. Definir medidas de desempeño –para la validación del modelo de procesos– que resulten realistas y se puedan medir con el sistema de indicadores.
5. Asegurar una arquitectura de información apropiada, como parte de un sistema de gestión de la información.
6. Validar el modelo aplicado, siguiendo los criterios de la estrategia *bottom-up*.
7. Decidir el siguiente nivel en que se efectuará la transformación hacia un modelo de procesos, a la par que se comunican los logros obtenidos en etapa previa.
8. Sobre la base anterior, decidir las áreas y los procesos que serán sujetos de cambio en una segunda etapa; esta vez utilizando la estrategia top-down.
9. Aplicar la estrategia *top-down* para difundir el modelo de gestión por procesos en el nivel de la gerencia media de la organización.

10. Aplicar el modelo a procesos específicos, enfatizando la dimensión operacional. Medir resultados en el nivel operacional e intermedio (subgerencias y jefaturas) y su influencia en los objetivos que competen al nivel estratégico (gerencias).
11. Evaluar resultados generales desde el nivel superior de la organización y decidir las políticas formales para que, en un horizonte de medio término, las reformas en procesos escalen a la totalidad de los procesos de la organización.
12. Sistematizar y documentar la experiencia y reforzar la capacitación del personal.

De este modo, finaliza el primer volumen de esta obra, cuyo propósito ha sido ofrecer un marco de referencia para facilitar la adopción de una gestión pública orientada a resultados en desarrollo, sobre la base de una configuración de procesos.

Epílogo

La presente publicación constituye el primer volumen de una obra destinada a contribuir a los diversos esfuerzos que vienen desplegando el sector gubernamental y el mundo académico por construir un marco de referencia conceptual e instrumental para la modernización de la gestión pública en el Perú y, en general, en los países de América Latina. Como tal, su objetivo ha sido abordar temáticas de importancia para llevar adelante un cambio en el modelo de gestión de organizaciones gubernamentales, cuya misión es promover e impulsar el desarrollo en el ámbito de sus jurisdicciones.

Asimismo, este volumen ha pretendido sentar bases conceptuales para el mejor abordaje de los contenidos del segundo volumen, que versa sobre tecnologías de gestión que resultan pertinentes para una gestión pública orientada a resultados en desarrollo. Ambos volúmenes son producto de un programa de investigación de mediano plazo, que el Instituto de Investigación Aplicada e Innovación A&R ha puesto en marcha con el objetivo de coadyuvar al éxito de las organizaciones gubernamentales, en su misión de asegurar el bienestar y la prosperidad de los ciudadanos y ciudadanas. Además, esta publicación tiene una motivación de fondo, referida al escenario regional contemporáneo.

Hacia fines de los años 80s e inicios de los 90s la mayoría de países de América Latina adoptaron políticas de apertura e iniciaron procesos de reforma, con el objeto de abrir las realidades nacionales a nuevas oportunidades que permitiesen avanzar en la senda del desarrollo. Han sido etapas no ajenas a serias dificultades e importantes desafíos, pero los avances registrados permiten avizorar un escenario favorable; con economías en crecimiento a pesar de las

dificultades en la economía global, con cuentas fiscales equilibradas, con niveles de consumo en aumento y con servicios sociales que propenden a reducir las grandes brechas de atención que se registran en América Latina.

Pero el crecimiento, el bienestar social y la salud de la economía familiar aún enfrentan el reto de la sostenibilidad. Por ello, durante la década pasada una segunda generación de reformas inició en varios países de la región, en la perspectiva de que el Estado fortalezca su papel promotor y conductor cerebral de procesos de descentralizados en desarrollo.

Los procesos de cambio parecen haber perdido el impulso inicial, como se desprende de la persistencia de problemas y retos en los ámbitos de la salud, la educación, el empleo, la infraestructura, los servicios y la seguridad; pero no se han detenido. Se suman, además, nuevos retos, como el cambio climático, la innovación de la estructura productiva que posibilite crear empleo para las nuevas generaciones, servicios de mayor calidad y cobertura para atender demandas sociales en alza, entre otros. Estos retos difícilmente pueden ser abordados desde los mercados o los hogares. Por ello no hay mejor momento que el presente, para impulsar el fortalecimiento de las instituciones del Estado. En ese marco, los esfuerzos de modernización de la gestión pública tienen gran importancia, puesto que posibilitarán contar con organizaciones capaces de desplegar un modelo de gestión moderno y de alto impacto en el desarrollo o en las condiciones que lo provocan.

Consecuentemente, esta obra surge de la motivación de sus autores por sumarse a los esfuerzos del sector académico por poner al alcance del gestor público un material de consulta que verse sobre la gestión orientada a resultados en desarrollo.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (2000). Estudio introductorio. En Aguilar, L. (ed.), *La Hechura de la Políticas*. 2° ed., Vol. 2, 15-84. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ansoff, H.I., Declerck, R.P. & Hayes, R.L. (1976). *From strategic planning to strategic management*. New York: John Wiley.

Arbaiza, L. (2011). *Desarrollo de competencias gerenciales: Un modelo alternativo*. Buenos Aires: Cengage Learning.

Aristiguera, M.P., Cooksy, L.J. & Nelson, C.W. (2001). The role of social indicators in developing a managing for results system. *Public Performance & Management Review*, 24(3), 254-269.

Aulich, C., Halligan, J. & Nutley, S. (2001). *Australian handbook of public sector management*. Crow's Nest, Australia: Allen & Unwin.

Bailey, S.K. (1968). Objectives of the theory of public administration. En James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, 8, 128-139. Philadelphia: American Academy of Political and Social Sciences.

Banco Mundial - OCDE (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.

BID-CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bañón, R. & Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Bowman, J. & West, J. (2015). From classical rationalism to psychological realism in ethical decision-making. En Frederickson, G. & Ghere, R. (ed.). *Ethics in Public Management* (2nd ed.). Nueva York: Routledge.

Bozeman, B. (1998). *La gestión pública: Su situación actual*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Burns, J. (2003). *Transforming leadership*. New York: Atlantic Monthly Press.

Castilla, P., Mesarina, I., Huapaya, G. & Vargas, B. (2010). *El sistema de medición del desempeño como herramienta de control estratégico*. Lima: ESAN Ediciones.

Certo, S.C. (2001). *Administración moderna*. Bogotá: Pearson Education.

Chandler, A.D. (1962). *Strategy and structure*. Cambridge, MA: MIT Press.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). *Trascending new public management: The transformation of public sector reforms*. Hampshire: Ashgate Publishing Ltd.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (2008). *Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública*. San Salvador: CLAD.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2011). *Análisis prospectivo y retos de la planeación en el Perú*. Diapositivas de Power Point de Germán Alarco Tosoni, presidente del CEPLAN, 25 de noviembre de 2011.

Claros, I. (2012). Logros y retos de los procesos de planificación: Temas para agenda del gestor público. *Actualidad Gubernamental*, 48, octubre, 4-6.

Claros, R. & León, O. (2012). *El control interno como herramienta de gestión y evaluación*. Lima: Instituto Pacífico Ediciones.

Colombo, M.G. & Delmastro, M. (2008). *The economics of organizational design: Theoretical insights and empirical evidence*. New York: Palgrave Macmillan.

Creed, D., Daly, D., Dowdle, P. & Stevens, J. (2008). A roadmap to help your organization become process-based. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, July-August, 77-83.

Davenport, T.H. (1993). *Process innovation. Reengineering work through information technology*. Ernst & Young.

Del Castillo, C. & Vargas, B. (2009). El proceso de gestión y el desempeño organizacional: una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* (anteriormente *Cuadernos de Difusión*), 26(14), 57-80.

Eliassen, K.A. & Sitter, N. (2008). *Understanding public management*. London: SAGE Publications Ltd.

Fayol, H. (1930). *General and industrial management*. London: Pitman.

Ferlie, E. & Geraghty (2005). *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Buckingham: Open University Press.

Fukuyama, F. (1996). *Confianza*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

García López, R. & García Moreno, M. (2009). *La gestión para resultados en desarrollo: Avances y desafíos en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Garofalo, C. & Geuras, D. (2006). *Common ground, common future. Moral agency in public administration, professions, and citizenship*. Boca Raton: Taylor & Francias Group.

Gill, G. (2003). *The nature and development of the modern state*. New York: Palgrave MacMillan

Golembiewski, R.T. (1974 spring). Public administration as a field: Four developmental phases. *Georgia Political Science Assoc. Journal*, 2, 21-49.

Goodnow, F.J. (1900). *Politics and administration*. New York: MacMillan Company.

Gulick, L. & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration.

Hammer, M. & Champy, J. (1994). *Reingeniería*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Harrington, J.H. (1993). *Mejoramiento de los procesos de la empresa*. Bogotá: McGraw-Hill.

Henry, N. (1975). *Public administration and public affairs*, New Jersey: Prentice Hall.

Hofer, C.W. & Schendel, D.E. (1978). *Strategic management: A new view of business policy and planning*. Boston: Little Brown.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2012). *Panorama de la gestión pública en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL

International Finance Corporation - IFC (2007). *Municipal Scorecard 2007. Midiendo las barreras burocráticas a nivel municipal*. Washington DC: International Finance Corporation /The World Bank Group.

Jensen, M. (1998). *Foundations of organizational strategy*. Boston, MA: Harvard University.

Johansson, P., McHugh, A., Pendlebury, J. & Wheeler, W. A. (1994). *Reingeniería de procesos de negocio*. México DF: Limusa Noriega Editores.

Lawton, A., Rayner, J. & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and management in the public sector*. New York: Routledge.

León, B. (2007). La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar. *Sociológica*, 22, 65, 253-263.

Longo, F. & Cristofoli, D. (2007). *Strategic change management in the public sector: An EFMD European case book*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Manganelli, R.L. & Klein, M.M. (1994). *Cómo hacer reingeniería*. Bogotá: Editorial Norma.

March, J. (1965). Handbook of organizations. Chicago: Rand McNally and Company.

March, J. & Simon, H.A: (1993). *Organizations* (2nd ed.). Cambridge, MA: Blackwell.

Marini, F. (1971). *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective. Scranton, PA: Chandler Publishing.*

Mayo, M.A. & Marks, L.J. (1990). An empirical investigation of a general theory of marketing ethics. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 18(2), 163-171.

Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. London: Prentice-Hall International.

Mooney, J.D. & Reiley, A.C. (1939). *The principles of organizations*. New York: Harper and Row.

Morstein-Marx, F. (1946). *Elements of public administration. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.*

Moynihan, D.P. (2005). Why and how do state governments adopt and implement “managing for results” reforms? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(2), 219-243.

Nigro, F.A. & Nigro, L G. (1984). *Modern public administration* (2nd ed.). New York: Harper & Row.

O’Kelly, C. & Dubnick, M. (2015). Power and the ethics of reform. En Frederickson, G. & Ghere, R. (ed.). *Ethics in public management* (2nd ed.). New York: Routledge.

Omachonu, V.K. & Ross, J.E. (1995). *Principios de la calidad total*. México DF: Editorial Diana.

Perry, J.L. & Kraemer, K.K. (1983). *Public management: public and private perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield Publishing.

Presidencia de Consejo de Ministros - PCM (2009). *Diseño final homologado. Modelo de gestión con enfoque de gerencia para resultados*. Lima.

Quinn, R.E., Faerman, S.R., Thompson, M.P. & McGrath, M.R. (2003). *Becoming a master manager. A competency framework*. New York: John Wiley & Sons.

Ramió, C. & Salvador, M. (2004). Administrative reforms in a globalized world: Human resource management in Latin America's public administration. En Levi-Faur D. y Vigoda-Gadot, E. (eds.), *International Public Policy and Management*, 297-323. New York: Marcel Dekker.

Rogers, E. (1962). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.

Schiavo-Campo, S. & McFerson, H.M. (2008). *Public management in global perspective*. Armonk, MY: M.E. Sharpe.

Schwartz, R. (2015). Public service morals and ethics. Thin and thick dilemmas in routine and critical situations. En Frederickson, G. & Ghere, R. (eds.). *Ethics in public management* (2nd ed.). New York: Routledge.

Self, P. (2000). *Rolling Back the Market. Economic Dogma & Political Choice*. New York: St. Martin's.

Simon, H.A. (1947). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administration organization*. New York: The Free Press.

Starling, G. (1977). *Managing the public sector*. Homewood, IL: The Dorsey Press.

Stillman, R.J. (2010). *Public Administration: Concepts and cases* (9ª ed.). Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning.

Stoner, J.A. (1982). *Management*. Wisconsin-Madison: Prentice-Hall.

Thompson, F. (2008). Las tres caras de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, 17(2), 487-509.

Thompson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.

Toulmin, S. (2001). *Return to reason*. Cambridge: Harvard University Press.

Ugarte, M., Ángeles, N. & Kantor, A. (2012). *Modernización de la gestión pública*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) & Governa.

Uhr, J. (2015). *Prudential public leadership. Promoting ethics in public policy and administration*. New York: Palgrave Macmillan.

United Nations – Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration (2000). Professionalism and ethics in the public service: Issues and practices in selected regions. New York, United Nations, ST/ESA/PAD/SER.E/5.

Vargas, B. (2004). Políticas públicas locales y desarrollo. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* (anteriormente *Cuadernos de Difusión*), 17(9), 47-59.

Vargas, B. (2011). *Gestión pública local en municipios rurales*. Lima: Apoder-Cosude.

White, L.D. (1926). *Introduction to the study of public administration*. New York: MacMillan.

Willoughby, W.F. (1927). *Principles of public administration*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Wilson, W. (1941). The study of administration. *Political Science* Quarterly, 2, 197-222.

Sobre los autores y editores

Autores:

Roberto Claros Cohaila

Graduado en Ciencias Administrativas - PUCP. Maestría en administración en la UNMSM y Post Grado en Universidad Castilla La Mancha – España. Docente de la Universidad ESAN, Socio de A&R Consultores y de A&R – IIAI. Consultor del Banco Mundial y proyectos de USAID, Fundación Konrad Adenauer, BID, IFC, PCM y Universidad de Maryland.

Braulio Vargas Becerra

Ingeniero Industrial de la Universidad Nacional de San Agustín y Magíster en Administración de la Universidad ESAN, con estudios de mención en Sistemas de Información y Telecomunicaciones en el MBA Exchange Program (Arizona State University - ESAN). Estudios doctorales en Management Sciences, en la Université Catholique de Louvain (Bélgica). Investigador en los campos de innovación, emprendedurismo e industrias sostenibles, en el contexto de América Latina y Asia-Pacífico.

Elizabeth Izquierdo Quea

Ingeniero Civil, Licenciada en Educación, Magister en Organización y Dirección de Personas y Doctor en Administración de la Educación. Especialista en Gestión Municipal de la Universidad ESAN y Formadora Dual de la Deutsch-Peruanische Industrie – und Handlskammer, Cámara Peruana Alemana. Actualmente es docente de la Universidad Continental y se desempeñó como Gerente de

Formación Profesional del Servicio Nacional de Capacitación de la Industria de la Construcción-SENCICO.

Hugo San Martín Escobar

Coronel (R) del Ejercito del Perú y Magister en Desarrollo y Defensa Nacional del CAEN. Especialista en Gestión Pública por la Universidad ESAN, PUCP y FIU, Miami, EE.UU; y en Políticas Públicas y Amenazas en América Latina por el IUGM-UNED/España. Analista en Inteligencia Estratégica Gubernamental por la DINI. Ha sido miembro fundador de la SEDENA. Actualmente es investigador y docente académico asociado en gestión pública y seguridad humana.

Roberto Claros Abarca

Abogado y Magíster en Derecho Internacional Económico por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudios de Maestría en Relaciones Internacionales en Sciences-Po Paris. Actualmente, es Coordinador de la Asesoría Jurídica del Gabinete Especializado del Despacho Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Profesor de la Maestría en Derecho Internacional Económico de la PUCP y Candidato a Doctor en el World Trade Institute de la Universidad de Berna, Suiza.

Editores:

Carlos Del Castillo Guardamino

Economista de la Universidad de Lima. Magister en Administración de la Universidad ESAN. Magister en Investigación en Ciencias de la Administración de la Universidad ESAN. Posgrado en Dirección en la Universidad San Pablo CEU (Madrid). Doctor en Gestión Estratégica por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente universitario y consultor internacional. Actualmente Presidente de A&R Instituto de Investigación Aplicada e Innovación.

José Ventura Egoávil

Psicólogo Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Diplomado en Gerencia Política de George Washington University. Magister en Administración de ESAN. Doctor en Ciencias Administrativas de ESADE. Experto en Social Business Management, reforma del Estado, redes participativas y relaciones público-privadas. Senior del Banco Mundial y la Cooperación Alemana.


ISBN: 978-612-47500-0-7



INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA E INNOVACIÓN





Instituto de Gobierno y Ciencias Jurídicas

www.iiai.org.pe

www.ayrconsultores.org

www.ingob.edu.pe